

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS  
Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Relações Internacionais

Cecília Guimarães Lopes de Oliveira

**SEGREDOS E DEMOCRACIA:  
o controle do governo israelense sobre o Mossad**

Belo Horizonte  
2015

Cecília Guimarães Lopes de Oliveira

**SEGREDOS E DEMOCRACIA:  
o controle do governo israelense sobre o Mossad**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa

Belo Horizonte  
2015

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

O48s Oliveira, Cecília Guimarães Lopes de  
Segredos e democracia: o controle do governo israelense sobre o Mossad /  
Cecília Guimarães Lopes de Oliveira. Belo Horizonte, 2015.  
180 f. : il.

Orientador: Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa  
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

1. Democracia. 2. Transparência na administração. 3. Serviço de inteligência.  
4. Segredos de Estado - Israel. 5. Israel. Mossad. I. Costa, Eugenio Pacelli  
Lazzarotti Diniz. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa  
de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 327(569.4)

Cecília Guimarães Lopes de Oliveira

**SEGREDOS E DEMOCRACIA:  
o controle do governo israelense sobre o Mossad**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

---

Prof. Dr. Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa (Orientador) – PUC Minas

---

Prof. Dra. Maria de Fátima Junho Anastasia – PUC Minas

---

Prof. Dr. Joanisval Brito Gonçalves – UnB

Belo Horizonte, 19 de junho de 2015.

**Para as minhas avós.**

## AGRADECIMENTOS

A todos que contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho, expresso aqui minha sincera gratidão.

A Deus, pelo Seu amor incondicional, Sua graça abundante, e Sua misericórdia que se renova a cada manhã. Sei que não teria conseguido chegar até aqui se não fosse o Senhor. O Senhor é a minha força quando estou fraca, o conforto quando estou triste, e por isso sou grata a Ti. “Porque d’Ele, por Ele e para Ele, são todas as coisas. A Ele seja a glória para sempre! Amém.” (RM, 11, 36).

Aos meus pais, pelo apoio surreal para a realização dos meus sonhos. Vocês também foram indispensáveis para que eu conseguisse chegar até aqui. Love you!

Ao meu irmão, amigos e familiares por todo amor e carinho para comigo. Por acompanharem a confecção deste trabalho, pelo incentivo e apoio. Amo vocês!

A professora Fátima Anastasia, pela sua ajuda e sugestões que, com certeza, contribuíram enormemente para este trabalho.

E, em especial, gostaria de agradecer ao meu orientador, Eugenio Diniz, pela confiança em mim depositada e por me orientar, no sentido literal da palavra. Muito obrigada pelos livros, pelas conversas, conselhos, por ler e reler os textos, pelos comentários e sugestões. Muito obrigada por não ter medido esforços para me ajudar em todas as etapas da realização deste trabalho. Sou mais grata do que as palavras podem expressar.

Muito obrigada!

*Toda Glória, toda vitória eu sei, pertence a Ti.  
Toda honra, todo o louvor entrego a Ti,  
Porque sem Ti (Jesus), não estaria aqui. (BESSA, 2004).*

## RESUMO

Esta dissertação realizou um estudo a respeito da tensão existente na relação entre Estados democráticos e as agências de inteligência. Seu objetivo foi entender como os Estados democráticos lidam com a tensão entre a demanda por transparência na atividade pública, característica fundamental de um país que é denominado como sendo uma democracia, e a necessidade de sigilo na atuação das agências de inteligência. Para isso, foi realizado um estudo sobre o Estado de Israel e a sua relação com o MOSSAD (*HaMossad leModi'in uleTafkidim Meyuhadim*), o serviço de inteligência israelense. Para que a pesquisa proposta fosse possível, foi utilizada a Teoria Democrática, para que pudessem ser estabelecidas as características necessárias em um Estado para que o mesmo seja denominado “Estado democrático”. Analisamos também, o que são as agências de inteligência e quais as principais ferramentas utilizadas pelas mesmas no processo de inteligência. Após isso, foi estudado a estrutura e como funciona o sistema político israelense, assim como suas principais instituições, de modo a aferir se haveria ou não congruência entre suas características, de um lado, e o leque de atributos que caracterizaria um Estado como democrático. Pesquisamos também a origem da comunidade de inteligência israelense, e a organização do Mossad. Vimos também os principais casos de sucesso e fracasso desta agência. Por último pesquisamos o que tem sido feito em Israel para equacionar a tensão entre as instituições do governo israelense, de um lado, e o Mossad, em particular, do outro. Nossa conclusão é que, mesmo com a criação de leis e procedimentos que supervisionam e limitam as ações do Mossad, essa tensão sempre vai existir, pois, uma parte de trabalho desta agência sempre irá permanecer em segredo. Porém, o governo não pode nunca deixar de supervisionar as ações destas agências, pois isso vai além da vontade do mesmo, como mostramos, isso é um reflexo claro do que a própria população deseja.

**Palavras-chave:** Democracia. Transparência. Agência de inteligência. Segredo. Israel. Mossad.

## ABSTRACT

This dissertation conducted a study about the existing tension in the relationship between democratic states and the intelligence agencies. Their goal was to help understand how democratic states cope with the demand for transparency in their actions — a fundamental attribute of any country to be called democratic —, and the need for secrecy in their intelligence activities. Its specific focus is on the relationship of the State of Israel and its intelligence agency MOSSAD (HaMossad leModi'in uleTafkidim Meyuhadim). For that, a prerequisite was to check if Israel should be considered a democratic state or not; that check was done in accordance with Democratic Theory. We also analyzed what the intelligence agencies are, and their activities and resources related to the intelligence process. After that, the overall structure and functioning of Israeli political institutions are examined, followed by a study on the origins of the Israeli intelligence community and, more specifically, on the organization of the Mossad and some of its best known episodes, successful or not. All this enables us to focus on how Israel copes with the stress between the demand for governmental transparency and Mossad's activities. Our conclusion is that even with institutions to oversee and limit the actions of Mossad, there will always be some tension and conflict, because secrecy is bound to be a hallmark of its activities. However, the government can never disregard oversight and control of Mossad and similar agencies, no matter how reluctantly, because, all in all, that is something the Israeli society really calls for.

**Keywords:** *Democracy. Transparency. Intelligence agency. Secret. Israel. Mossad.*

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Processo de Inteligência.....	55
FIGURA 2 – Estrutura Política de Israel.....	61
FIGURA 3 – Votação dos Projetos de Lei pelo <i>Knesset</i> .....	68

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Sociedades Pluralistas (até 1996).....	77
TABELA 2 – Grupos Religiosos em Israel.....	78
TABELA 3 – Peso do indicador DEMOC.....	83
TABELA 4 – Análise da Democracia de Israel pelo <i>Polity Project</i> .....	88
TABELA 5 – Classificação dos Direitos Políticos e Liberdades Civas.....	95
TABELA 6 – Status da Liberdade de um País.....	96
TABELA 7 – Análise de Israel pela <i>Freedom House</i> .....	96

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Critérios de Dahl: períodos pré-eleitoral, eleitora e pós-eleitoral .....	33
QUADRO 2 – Critério de Dahl (1989) para período entre eleições.....	34
QUADRO 3 – Garantias Institucionais.....	35
QUADRO 4 – Os Governos de Israel e suas coalizões entre 1949-2010.....	71
QUADRO 5 – As 36 Democracias de Lijphart até 1996.....	76
QUADRO 6 – Indicador EXREC.....	85
QUADRO 7 – PALCOMP.....	87

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Orientação do sistema político israelense.....	91
--	----

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	27
<b>1 MODELO ANALÍTICO .....</b>	<b>31</b>
1.1 Teoria Democrática .....	31
1.1.1 <i>Transparência</i> .....	37
1.2 Agências de Inteligência .....	39
1.2.1 <i>Processo de Inteligência</i> .....	46
1.2.1.1 Identificar Requerimentos .....	47
1.2.1.2 <i>Coleta</i> .....	49
1.2.1.3 <i>Processamento e exploração</i> .....	51
1.2.1.4 <i>Análise e Produção</i> .....	51
1.2.1.5 <i>Disseminação e Consumo</i> .....	53
1.2.1.6 <i>Feedback</i> ... ..	54
1.2.2 <i>Segredo</i> .....	55
<b>2 O SISTEMA POLÍTICO ISRAELENSE .....</b>	<b>59</b>
2.1 A estrutura política israelense .....	60
2.1.1 <i>As Leis Fundamentais</i> .....	61
2.1.2 <i>O Chefe de Estado: o presidente</i> .....	62
2.1.3 <i>Poder Legislativo</i> .....	64
2.1.4 <i>Poder Executivo</i> .....	68
2.1.5 <i>Poder Judiciário</i> .....	74
2.2 <i>Israel – uma democracia imperfeita</i> .....	76
2.3 A democracia israelense no passar dos anos .....	81
2.3.1 <i>Polity Project</i> .....	81
2.3.2 <i>Freedom House</i> .....	93
<b>3 MOSSAD .....</b>	<b>101</b>
3.1 Origens da comunidade de inteligência israelense .....	101
3.2 As organizações de inteligência de Israel .....	104
3.2.1 <i>Inteligência Militar (MI)</i> .....	105
3.2.2 <i>Agência de Segurança de Israel (ISA), ou Shin Bet</i> .....	105
3.2.3 <i>Serviço de Imigração Clandestino</i> .....	106
3.2.4 <i>Serviço de Inteligência Externa: o Instituto para Inteligência e Operações Especiais, ou Mossad</i> .....	108
3.3 A organização do Mossad .....	112
3.4 Três Casos: a captura de Eichmann, o resgate em Entebbe e a Guerra de Yom Kippur .....	113
3.4.1 <i>O Sequestro de Adolf Eichmann (1960)</i> .....	114
3.4.2 <i>O resgate em Entebbe (1976)</i> .....	116
3.4.3 <i>A Guerra de Yom Kippur (1973)</i> .....	117
3.5 <i>Avaliação</i> .....	123
<b>4 O CONTROLE E A SUPERVISÃO DO ESTADO ISRAELENSE SOBRE O MOSSAD .....</b>	<b>125</b>
4.1 Controle da atividade de inteligência .....	125

<b>4.2 Governo israelense e o Mossad.....</b>	<b>130</b>
<b>4.2.1 Atuação Do Poder Judiciário .....</b>	<b>131</b>
<b>4.2.2 A Lei GSS .....</b>	<b>134</b>
<b>4.2.3 O Gabinete: a Comissão X e o “Ministro dos Serviços Secretos” .....</b>	<b>135</b>
<b>4.2.3.1 A Comissão X.....</b>	<b>136</b>
<b>4.2.3.2 O “ministro dos serviços secretos” .....</b>	<b>137</b>
<b>4.2.4 O Knesset .....</b>	<b>137</b>
<b>4.2.5 Controle Interno: o caso Yehuda Gil.....</b>	<b>141</b>
<b>4.3 Avaliação .....</b>	<b>142</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>145</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>149</b>
<b>ANEXO A - Análise da democracia de Brasil e Reino Unido .....</b>	<b>155</b>
<b>ANEXO B - Metodologia utilizada pela <i>Freedom House</i> .....</b>	<b>161</b>
<b>ANEXO C - Diretores do Mossad .....</b>	<b>175</b>
<b>ANEXO D - Atuais membros da Comissão De Assuntos Estrangeiros E De Defesa Do <i>Knesset</i> .....</b>	<b>177</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho, intitulado “Segredos e democracia: o controle do governo israelense sobre o Mossad” tem o intuito de analisar a relação existente entre governos de Estados democráticos com suas agências de inteligência.

Em outubro de 2010 o site Wikileaks liberou cerca de 250 mil documentos secretos sobre a guerra no Iraque e no Afeganistão. Em 2013 Edward Snowden também liberou milhares de documentos secretos, revelando escutas e vigilâncias que o governo dos Estados Unidos fazia com cidadãos norte-americanos, e também com pessoas de outros países, inclusive chefes de Estado e outras autoridades. Esses dois casos deram início a um debate global sobre o “grau de transparência e de opacidade na gestão estatal da política externa” dos Estados. (RODRIGUES, 2011, p. 31).

As revelações de Snowden abalaram a relação do governo norte-americano com diversos outros governos, inclusive, o governo brasileiro. As reações ao redor do mundo foram um misto de “aplausos” e “críticas” a atitude de Snowden. Muitos os viram como herói, por mostrar ao público o que a NSA (*National Security Agency*), agência de inteligência dos EUA, estava fazendo. Outros os martirizaram pelo mesmo motivo, pois segundo esses, os segredos da agência eram partes do papel que a mesma representava diante da segurança nacional estadunidense.

Sabemos, como exposto por vários autores<sup>1</sup>, que a atividade de inteligência é, devido a suas características e sua própria formação histórica, cercada de muitos mistérios. Por outro lado, os Estados democráticos supõem uma construção estrutural baseada em ações transparentes, baseadas na lei, e isso inclui as ações das agências de inteligência. Porém, muitas vezes esses Estados denominados democráticos encontram dificuldade em alinhar as ações dessas agências com suas leis. Isso é ainda mais complicado por não haver leis internacionais que regulem ou supervisionem as ações destas agências.

Isso mostra o dilema que muitos países sofrem: como conciliar a necessidade de segredo que a atividade de inteligência exige, com a transparência das atividades estatais que a democracia implica. Com isso em mente, podemos nos perguntar se é possível “garantir que os órgãos de inteligência desenvolvam suas atividades de maneira consentânea com os princípios democráticos, evitando abusos e arbitrariedades contra essa ordem democrática e contra os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos?” (GONÇALVES, 2005, p. 15 e 16).

---

<sup>1</sup> Ver: Cepik (2003), Gill (2010), Johnson (2010), Richelson (1999), Shulsky e Schmitt (2002), Kennedy (1983a), Lowenthal (2012).

Mas essa pergunta nos leva a outra: é interessante para os países, mesmo democráticos, revelarem todas as ações realizadas por essas agências?

A escolha de Israel e do Mossad como foco dessa análise se deve, em primeiro lugar, pela especificidade do caso israelense. Como veremos mais detalhadamente neste trabalho, as agências de inteligência israelense foram criadas com base na premissa que Israel é um país pequeno e está, essencialmente, cercado por países que não concordam com sua religião, cultura, valores e que também não aceitam seu direito de existir.

A demanda por inteligência de Israel é óbvia, não apenas pelo contexto em que o país se encontra, mas pelo fato de que a margem de erro que o Mossad, e outras agências de inteligência israelense, possuem é mínima. Isso porque, um erro pode causar a extinção do Estado israelense, como quase ocorreu em 1973. No dia 6 de Outubro daquele ano, Egito e Síria atacaram as forças israelenses na Península do Sinai e nas Colinas de Golã. Esse conflito, que veremos de forma mais detalhada neste trabalho, ficou conhecido como “Guerra do *Yom Kippur*”<sup>2</sup> (YOM KIPPUR WAR, 2014), ou, para outros, como a “Guerra de Outubro”. Dentro disso as agências de inteligência israelense, como o Mossad, são de extrema importância para a existência e segurança do Estado.

Faz-se necessário deixar claro que este trabalho não pretende generalizar a relação entre esses dois atores com a relação que os demais países democráticos possuem com suas agências. Porém, o fato de o caso de Israel ser peculiar, pelos motivos acima citados e outros que aparecerão durante a pesquisa, faz com que o estudo sobre o Estado israelense e o Mossad seja importante, exatamente em função da importância percebida da atividade de inteligência para a existência do Estado de Israel.

Tendo isso em vista, espera-se que este trabalho contribua para o entendimento de **como Estados democráticos equacionam a tensão entre necessidade de sigilo, transparência e respeito às normas internacionais, com a realização de atividades de inteligência, particularmente as encobertas.**

Do ponto de vista do campo de estudos de Relações Internacionais, a análise desse objeto de pesquisa é de extrema importância, pois, em primeiro lugar, o relacionamento entre governo e agências de inteligência está diretamente ligado aos objetivos que o Estado possui interna e externamente. Além disso, casos como o do Wikileaks, em 2010, e de Edward Snowden, em 2013, nos mostram que a relação que os governos possuem com essas agências

---

<sup>2</sup> Yom Kippur é o feriado mais importante do ano para os judeus. Yom Kippur significa “Dia da Expição”, e neste dia os judeus cumprem o castigo pelos pecados cometidos contra Deus no ano que passou. Para maiores informações, ver Yom Kippur, History & Overview, disponível em <<https://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/Judaism/holiday4.html>>.

está, na maioria das vezes, diretamente relacionado com outros Estados, podendo, inclusive, gerar atrito nas relações entre os países.

Para proceder à avaliação dessa questão, o primeiro objetivo específico a ser compreendido é definir o que é a demanda por inteligência e o que gera essa demanda, tendo em vista sua organização e o processo de inteligência. Será visto também como é o relacionamento entre os tomadores de decisão e as ações dessas agências.

O segundo objetivo específico é entender como é formado e como funciona o sistema político israelense e o nível de democracia deste Estado. Para esta análise, utilizaremos Lijphart (2003) e seu livro: *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Além disso, também iremos utilizar os dados da *Freedom House*<sup>3</sup> e do *Polity Project*<sup>4</sup>.

O terceiro objetivo é analisar a especificidade de Israel pela demanda de inteligência. Além disso, estudar a forma como a inteligência é organizada neste Estado. Como já falamos, alguns fatores fazem com que Israel seja um caso “especial” a ser estudado. Isso também faz com que algumas demandas pela inteligência em Israel sejam distintas de outros países. Um exemplo é o fato de, por muitos anos, Israel ter tido uma agência de inteligência especializada em trazer para o Estado judaico imigrantes de nações que estavam na “cortina de ferro”.

O último objetivo específico é estudar e entender o limite de como a sociedade controla as instituições formais e informais e, de certa forma, as agências de inteligência. Para tal, entenderemos como os países tentam controlar e supervisionar as ações dessas agências. Veremos também o que Israel tem feito neste sentido.

No tocante ao marco teórico deste trabalho, utilizamos a Teoria Democrática. Esta nos permite estabelecer as características necessárias em um Estado para que o mesmo seja denominado como sendo um “Estado Democrático”. Para tal, utilizamos os oito critérios de Robert Dahl (1989) para se definir e medir o grau de democracia em um país.

Para que pudéssemos fazer nossa análise, este trabalho foi dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo tem como objetivo central apresentar o modelo analítico do estudo. Isso significa que neste capítulo os conceitos centrais para o nosso trabalho serão apresentados, como transparência e segredo. Além disso, é no primeiro capítulo que também

---

<sup>3</sup> A *Freedom House* é uma organização internacional que analisa dados sobre a liberdade (seja de expressão, de exercer seus direitos, etc) nos governos dos Estados ao redor do mundo. Mais detalhes sobre essa organização e seus dados serão analisados no capítulo 2 deste trabalho.

<sup>4</sup> O *Polity Project* é uma fonte de dados que faz parte da organização *Center for Systemic Peace*. Esse projeto é responsável por fazer análises contínuas sobre a democracia ao redor do mundo. Mais detalhes sobre o *polity Project* serão analisados no capítulo 2 deste trabalho.

apresentamos e delimitamos os critérios para podermos chamar um país de democrático, além de estudarmos o que são as agências de inteligência, suas demandas, e os processos de inteligência.

No segundo capítulo veremos como é estruturado o sistema político israelense. Entenderemos como funcionam os três poderes de Israel – Executivo, Legislativo e Judiciário. É neste capítulo, também, que faremos a análise do Estado de Israel quanto a seu nível de democracia. Para tanto, utilizamos Lijphart (2003) e sua análise sobre trinta e seis democracias ao redor do mundo. Além disso, utilizamos também dados da *Freedom House* e do *Polity Project*.

O terceiro capítulo fará uma contextualização da origem da comunidade de inteligência israelense, e mais especificamente, iremos estudar o Mossad, quanto a sua estrutura, mudanças ao longo dos anos, e principais casos. No quarto e último capítulo, por sua vez, iremos analisar o que os países devem fazer para controlar e supervisionar as agências de inteligência, de modo que a tensão entre governo, população, e estas agências seja equacionado. Então, veremos se Israel tem feito isso. Por fim, serão apresentadas as conclusões da pesquisa, que buscarão relacionar esses fatores.

## 1 MODELO ANALÍTICO

Para que possamos analisar a tensão existente na relação entre os Estados democráticos e as agências de inteligência precisamos primeiro estabelecer algumas bases. A primeira base que vamos estabelecer nesse trabalho é a Teoria Democrática. Através da mesma, vamos estabelecer os parâmetros e características que um Estado deve apresentar para que o mesmo possa ser denominado como democrático.

Outro conceito fundamental nesse momento é o conceito de transparência. Como veremos, a transparência é uma das características que deve fazer parte da composição da democracia. Além disso, a definição e entendimento desse conceito são de extrema importância para o fim deste trabalho.

É importante também entendermos o que são as agências de inteligência. Para isso, iremos analisar os conceitos fundamentais, as ferramentas utilizadas, e o processo de inteligência. Faremos também uma análise do conceito de segredo. Entendermos o significado de segredo e a importância de que as ações das agências de inteligência sejam secretas é fundamental para o fim proposto por este trabalho.

### 1.1 Teoria Democrática

De acordo com Robert Dahl (1989), existe um grande desafio na Ciência Política, pois, segundo ele, não existe uma teoria democrática, mas sim várias. Porém, o que significa democracia? Para Lijphart (2003), uma maneira mais básica de se definir democracia é como sendo um “governo pelo povo ou, no caso da democracia representativa, governo pelos representantes do povo [...]” (LIJPHART, 2003, p. 17). Já Sartori (1994) diz que:

Em termos literais, democracia significa ‘poder do povo’, significa que o poder pertence ao povo. Mas isso não passa de uma definição ao pé da letra, que traduz para uma língua conhecida o significado grego do termo. Entretanto, o termo democracia *representa* algo. A questão não é só ‘o que significa a palavra?’. Também é, ao mesmo tempo, ‘que coisa representa?’. Quando procuramos responder essa última pergunta, descobrimos que a coisa não corresponde à palavra ou a representa de forma inadequada. Quer dizer, descobrimos que há pouca correspondência entre os fatos e o nome. Por isso, embora democracia tenha um sentido literal preciso, não nos ajuda realmente a entender o que é de fato democracia. (Sartori, 1994, p. 22 – 23).

Se, como afirma Sartori (1994), não é possível entender o que realmente é democracia através apenas da definição da palavra, vamos então analisar o que é necessário para que

possamos fazer uma correspondência entre os fatos e a definição de democracia, pois “o que a democracia *é* não pode ser separado do que a democracia *deve ser*. Uma democracia só existe à medida que seus ideais e valores lhe dão existência.” (Sartori, 1994, p. 23).

O primeiro fator crucial que deve existir em uma democracia são as eleições. Segundo Sartori (1994), uma democracia requer, em certa medida, um governo do povo. E, de acordo com ele, seria nas eleições que nos vemos diante do povo no papel do governante. Dahl (1989) completa esse pensamento quando diz que é necessária a existência de uma regra que afirma que “na escolha de alternativas, a preferida pela maior número é escolhida.” (DAHL, 1989, p. 68).

Podemos dizer então que:

O poder de eleger é *per se* uma garantia mecânica de democracia; a garantia essencial é constituída pelas condições em que o cidadão obtém as informações e é exposto à pressão dos formadores de decisão. [...] As eleições são o meio para um fim – sendo o fim um “governo de opinião”, isto é, um governo sensível e responsável perante a opinião pública. (SARTORI, 1994, p. 124).

As eleições não são as decisões políticas concretas, mas sim uma escolha de quem irá decidi-las. As eleições estabelecem “*quem* está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais *procedimentos*.” (BOBBIO, 1997, p. 18). Dahl (1989) diz que numa eleição é revelada apenas a preferência de alguns cidadãos dentre os candidatos que estão disputando os cargos, pois “raramente podemos interpretar uma preferência majoritária por um candidato numa eleição nacional como equivalente a uma preferência majoritária por uma determinada política.” (DAHL, 1989, p. 127). A realização de eleições permite também o “desenvolvimento de um sistema político que permite oposição, rivalidade ou competição entre um governo e seus oponentes [...]” (DAHL, 1997, p. 25). E isso, segundo o próprio Dahl (1997), é um aspecto fundamental da democracia.

Norberto Bobbio (1997) é outro autor que acredita que as eleições são fundamentais para que se possa denominar um país como sendo democrático. Ele afirma que “a existência de grupos de poder que se sucedem mediante eleições livres permanece, ao menos até agora, como a única forma na qual a democracia encontrou sua concreta atuação.” (BOBBIO, 1997, p. 11).

Percebemos então que, tanto para Dahl (1989; 1997) quanto para Sartori (1994) e Bobbio (1997), a realização de eleições é essencial para que um Estado seja denominado democrático. De acordo com Sartori (1994), os estados onde ocorrem eleições podem ser chamados de democracias eleitorais. Segundo ele, uma democracia eleitoral, pode ser definida

“como uma democracia indireta onde o povo não governa a si mesmo, mas elege representantes que o governa.” (Sartori, 1994, p. 156). Ele completa dizendo que:

Quanto à relação entre democracia eleitoral e representativa, basta dizer que a primeira é condição necessária, embora não suficiente, da segunda. Isso significa também que o conceito de democracia representativa compreende a democracia eleitoral; mas o inverso não é verdadeiro. Enquanto as democracias modernas são simultaneamente eleitorais e representativas, uma democracia eleitoral que não elege representantes é uma possibilidade distinta. (Sartori, 1994, p. 156).

Porém, para Dahl (1989), não basta apenas se realizar as eleições. É necessária uma importante distinção entre dois estágios: o eleitoral<sup>5</sup> e o entre eleições. Ele diz que o estágio eleitoral “consiste em pelo menos três períodos que é útil distinguir: o período de votação, o anterior a ela e o posterior.” (DAHL, 1989, p. 70).

Além desses dois períodos, Dahl (1989) destaca também o período pós-eleitoral. Segundo ele, quando observamos a presença desses estágios nas eleições, podemos afirmar que a regra foi seguida, sendo esta a principal evidência do grau máximo de igualdade política e soberania popular. Os critérios de Dahl (1989) para o período pré-eleitoral, eleitoral e pós-eleitoral podem ser vistas no Quadro 1.

**Quadro 1. Critérios de Dahl: períodos pré-eleitoral, eleitoral e pós-eleitoral.**

ELEITORAL	ANTES DAS ELEIÇÕES	APÓS AS ELEIÇÕES
1 – todos os membros da organização votam (expressam sua preferência), e cada cabeça é igual a um (1) voto.	4 – direito de vocalização das preferências → direito de inserir um candidato de sua preferência → multipartidarismo.	6 – as alternativas vencedoras substituem as alternativas perdedoras.
2 – o voto de cada membro tem o mesmo valor.	5 – Informações idênticas sobre as opções democratização das informações.	7 – as ordens dos servidores públicos eleitos serão executadas → demandas (cidadãos) → políticas (tradução das demandas) execução (burocracia pública).
3 – a maioria vence.		

Fonte: Adaptado de Dahl, 1989.

Dahl (1989) completa dizendo que também seria necessário pensar em alguns estágios que precisariam ser cumpridos no período entre as eleições, gerando assim um contexto

<sup>5</sup> Assim como para Dahl (1989), o termo eleição é entendido aqui num sentido amplo. Aplicar a análise ao funcionamento de uma organização que é em si constituída através de eleições, como um corpo legislativo, consideraria o voto sobre medidas como “a fase eleitoral”.

decisório contínuo. Esses estágios podem ser vistos no Quadro 2.

**Quadro 2. Critério de Dahl para período entre eleições.**

**DURANTE O ESTÁGIO ENTRE VOTAÇÕES.**

8.1 – todas as decisões tomadas devem ser executórias **ou** subordinadas das decisões tomadas durante a fase de eleição.

8.2 – quando novas situações ocorrem, novas decisões deverão ser tomadas tendo por parâmetro as sete condições anteriores, mas, porém, sob um contexto institucional distinto.

8.3 – ou ambas as situações.

**Fonte: Adaptado de Dahl, 1989.**

Podemos ver então que, segundo Dahl (1989), a democracia não é apenas a eleição em si, mas todo o processo que a precede e que vem após ela, formando, como dito anteriormente, um contexto decisório contínuo. De acordo com Huntington<sup>6</sup>, citado por Lijphart (2003),

pode-se considerar uma democracia consolidada se o partido ou grupo que assumiu o poder na eleição inicial, no período de transição (para a democracia), perde a eleição seguinte e passa o poder aos vencedores, e se estes, por sua vez, passam o poder pacificamente aos vencedores de uma eleição posterior. (HUNTINGTON apud LIJPHART, 2003, p. 22).

Lijphart (2003) não só aceita como utiliza os critérios de Dahl (1989) como base para análise dos Estados em seu livro, *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Ele coloca os oito critérios de Dahl (1989) da seguinte forma:

1) Direito de votar; 2) Direito de ser eleito; 3) Direito dos líderes políticos de competirem por apoio e votos; 4) Eleições que são livres e justas; 5) Liberdade para se associar; 6) Liberdade de expressão; 7) Fontes alternativas de informação; 8) Instituições capazes de fazer com que as medidas do governo dependam do voto e de outras manifestações da vontade popular. (LIJPHART, 2003, p. 69).

Schweller (1992) também caracteriza a democracia de acordo com critérios muito semelhantes ao de Dahl (1989). Segundo ele, para haver uma democracia é necessário que

<sup>6</sup> HUNTINGTON, Samuel P. **The Thrid Wave: democratization in the late twentieth century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

haja, primeiramente, eleições que sejam realizadas periodicamente onde os partidos de oposição possam participar livremente. O parlamento deve ter controle sobre o braço executivo do poder, ou pelo menos, um poder equivalente ao mesmo. Outro ponto levantado por Schweller (1992) é que o governo deve ser estável e, para ele, isso significa que a forma de governo deve existir por, no mínimo, três anos.

Nas eleições são escolhidos aqueles que irão representar a população e decidir quais as medidas políticas serão tomadas no país. (SARTORI, 1994). Dahl (1989) confirma esse pensamento quando diz que numa eleição é revelada apenas a preferência de alguns cidadãos dentre os candidatos que estão disputando os cargos, pois “raramente podemos interpretar uma preferência majoritária por um candidato numa eleição nacional como equivalente a uma preferência majoritária por uma determinada política.” (DAHL, 1989, p. 127).

Apesar de Lijphart (2003) afirmar que os critérios de Dahl (1989) serem os mais aceitos na Ciência Política para se definir e medir o grau de democracia dos Estados, o próprio Dahl (1989) admite que nenhuma organização humana satisfará todos os oito critérios acima citados. Segundo ele, os critérios mais atendidos são o segundo (o voto de cada membro tem o mesmo valor), o terceiro (a maioria vence), e o sexto (as alternativas vencedoras substituem as perdedoras). (DAHL, 1989).

Outro aspecto importante para Dahl (1997), numa democracia, é que todos os cidadãos são considerados politicamente iguais e devem possuir as oportunidades mostradas no Quadro 3:

### Quadro 3. Garantias Institucionais

(continua)

Para a oportunidade de:	São necessárias as seguintes garantias institucionais:
<b>I. Formular Preferências</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liberdade de formar e aderir a organizações;</li> <li>2. Liberdade de expressão;</li> <li>3. Direito de voto;</li> <li>4. Direito de líderes políticos disputarem apoio;</li> <li>5. Fontes alternativas de informação.</li> </ol>
<b>II. Expressar Preferências</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liberdade de formar e aderir organizações;</li> <li>2. Liberdade de expressão;</li> <li>3. Direito de voto;</li> <li>4. Elegibilidade para cargos políticos;</li> </ol>

(conclusão)

	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Direito de líderes políticos disputarem apoio;</li> <li>6. Fontes alternativas de informação;</li> <li>7. Eleições livres e idôneas.</li> </ol>
<b>III. Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liberdade de formar e aderir organizações;</li> <li>2. Liberdade de expressão;</li> <li>3. Direito de voto;</li> <li>4. Elegibilidade para cargos públicos;</li> <li>5. Direito de líderes políticos disputarem apoio.</li> <li>5a. Direito de líderes políticos disputarem votos;</li> <li>6. Fontes alternativas de informação;</li> <li>7. Eleições livres e idôneas;</li> <li>8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências.</li> </ol>

Fonte: Dahl, 1997, p. 27.

Isso significa que o cidadão tem direito a liberdades individuais, políticas, civis, de expressão, e de organização. Porém, segundo Dahl (1997), a amplitude que essas oito condições estão plenamente garantidas para a população varia. Às vezes, somente alguns membros terão acesso, outras vezes a população em geral, ou grande parte dela, poderá ter acesso. Essas condições, em maior ou menor grau, são necessárias para a realização de eleições justas e competitivas.

Podemos ver no Quadro 3 que os cidadãos tem direito ao acesso de informações. De acordo com Sartori (1994) esse acesso à informação é de extrema importância, pois, é quando a população tem acesso à informação, através dos meios de comunicação, que a opinião pública é formada. (SARTORI, 1994).

A opinião pública é, muitas vezes, responsável por influenciar importantes decisões do governo. Schweller (1992) argumenta que, a possibilidade de ter livre acesso as informações permite que a população forme sua opinião sobre assuntos complexos, como a possibilidade de participar de uma guerra, por exemplo. Em democracias, argumenta Schweller (1992), seria necessário que a população fosse informada sobre os custos e dos perigos de uma guerra, que, então, tenderia a se posicionar contra essa possibilidade.

As garantias institucionais, mostradas no Quadro 3, também caracterizam um governo que tem responsabilidades diante do seu povo e permite que o mesmo tenha suas liberdades

civis garantidas. Schweller (1992) afirma que esse é um aspecto importante em Estados denominados democráticos. Segundo ele, para que as liberdades civis dos cidadãos sejam garantidas, os mesmos devem ter direito a livre iniciativa econômica e a propriedade privada, além de terem direitos jurídicos. (Schweller, 1992).

Podemos concluir então que a denominação de democracia está ligada aos oito critérios de Dahl (1989). Estes oito critérios serão muito importante para nós quando formos analisar o Estado de Israel a luz dos mesmos, para podermos afirmar, em uma base sólida, que Israel é um Estado democrático.

Além dos oito critérios de Dahl (1989), Bobbio (1997) afirma que a transparência no governo também é indispensável para denominarmos um Estado como sendo democrático. Mas, para que possamos entender o que seria a transparência de poder, vamos antes entender o que significa transparência.

### ***1.1.1 Transparência***

Vimos que os oito critérios de Dahl (1989) são fundamentais para a análise do grau de democracia de um Estado. Esses critérios podem ser chamados de direitos políticos dos cidadãos. Além desses, é necessário também que o povo tenha suas liberdades civis estabelecidas e asseguradas. Essas liberdades dependem da visibilidade ou transparência das ações do Estado. Bobbio (1997) afirma que a própria definição de democracia passa pela transparência do poder.

Existem várias definições diferentes de transparência. Grigorescu (2003) afirma que, apesar de ser um tema muito discutido na literatura da ciência política, a definição sobre o que seria transparência ainda é imprecisa. Além disso, a discussão sobre o que é transparência é encontrada em várias outras áreas de estudo, como “conflitos internacionais, organizações internacionais, política ambiental, política monetária, comércio, corrupção e teoria democrática.” (GRIGORESCU, 2003, p. 643, tradução nossa).<sup>7</sup>

Muitas definições do que é transparência estão ligadas a uma “extensão em que uma entidade revela informações relevantes sobre os seus próprios processos de decisão, procedimentos, funcionamento e desempenho.” (GRIMMELIKHUIJSEN, 2012, p. 52,

---

<sup>7</sup> International conflict, international organization, environmental politics, monetary policy, trade, corruption, and democratic theory.

tradução nossa).<sup>8</sup> Larson, citado por Grimmelikhuijsen (2012), afirma que a transparência está, também, ligada à compreensibilidade das informações disponibilizadas ao público. Ou seja, não basta apenas disponibilizar as informações, estas devem ser claras para que o público possa entender as mesmas.

Richard W. Oliver<sup>9</sup>, citado por Ginsberg e outros (2012), diz que transparência pode ser definida como uma divulgação ativa (das informações). Já Justin Fox<sup>10</sup>, também citado por Ginsberg e outros (2012), coloca a transparência como a divulgação das decisões políticas.

Essas duas definições transmitem que a transparência está ligada à liberação de informações para um público interessado. Transparência, no entanto, pode ser definida como não apenas a divulgação de informações do governo, mas o acesso, compreensão e uso da mesma por parte do público. (GINSBERG, et al. 2012, p. 5, tradução nossa).<sup>11</sup>

Outro autor a definir transparência é David Ferrati,<sup>12</sup> citado por Ginsberg e outros (2012). Segundo ele transparência seria, “a disponibilidade e o aumento do fluxo para o público de informações oportunas, abrangentes, relevantes, de alta qualidade e confiáveis sobre as atividades do governo.” (FERRATI apud GINSBERG, et al. 2012, p. 6, tradução nossa).<sup>13</sup>

A transparência do poder é um poder sem máscaras. Grimmelikhuijsen (2012) argumenta que a transparência das ações do governo está diretamente ligada o nível de confiança que a população tem no mesmo. De acordo com Bobbio (1997), toda ação encoberta do público pelo Estado, é uma ação injusta contra o cidadão, pois se esse tipo de ação estivesse disponível ao público, possivelmente seria uma ação que causaria uma reação negativa na população, impedindo que a mesma fosse executada. (BOBBIO, 1997). Já Kant, citado por Bobbio (1997), afirma que “todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é suscetível de se tornar pública são injustas [...]” (KANT apud BOBBIO, 1997, p. 30).

Bobbio (1997) diz, por exemplo, que qual tipo de Estado,

<sup>8</sup> Extent to which an entity reveals relevant information about its own decision processes, procedures, functioning and performance.

<sup>9</sup> OLIVER, Richard W. **What is Transparency?** New York: The McGraw-Hill Companies Inc., 2004.

<sup>10</sup> FOX, Justin. Government Transparency and Policymaking. In. MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL CONVENTION, Chicago, março 2014.

<sup>11</sup> These two definitions convey that transparency is linked to the release of information to an interested public. Transparency, however, may be defined as not only the disclosure of government information, but the access, comprehension, and use of it by the public.

<sup>12</sup> David Ferranti et al., How to Improve Governance: A New Framework for Analysis and Action. Washington, DC: Brookings Institution, 2009.

<sup>13</sup> The availability and increased flow to the public of timely, comprehensive, relevant, high-quality and reliable information concerning government activities.

poderia declarar publicamente, no momento exato em que firma um tratado internacional, que não o cumprirá? Que funcionário público pode afirmar em público que usará o dinheiro público para interesses privados? Desta impostação do problema resulta que a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas, como se costuma dizer, para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é. (BOBBIO, 1997, p. 30).

James Madison<sup>14</sup>, citado por Ginsberg e outros (2012), afirma que um Estado onde a população não tem acesso à informação e/ou aos meios que permite obter a mesma, “é apenas um prólogo de uma farsa ou de uma tragédia; ou talvez de ambos.” (MADISON apud GINSBERG, et al, 2012, p. 4, tradução nossa).<sup>15</sup>

Bobbio (1997) é ainda mais enfático na necessidade de ações transparentes por parte do Estado quando diz que “a democracia nasceu com a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível e de dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente [...]” (BOBBIO, 1997, p. 29).

Então, podemos dizer que as liberdades listadas por Dahl (1997) dependem, em certa medida, da transparência citada por Bobbio (1997).

## 1.2 Agências de Inteligência

As agências de inteligências são, na maior parte das vezes, confundidas com o que vemos em filmes, como James Bond, ou séries de televisão. (Shulsky e Schimitt, 2002). É por isso que “o conhecimento médio sobre suas atividades e estruturas organizacionais restringe-se a alguns fatos pitorescos ou imagens distorcidas pela mídia e pela literatura ficcional.” (Cepik, 2003, p. 15).

De acordo com Frederic F. Manget (2008), os agentes de inteligência, assim como a força policial, sabem que a função dessas agências é impedir atentados terroristas, capturar espões infiltrados, etc. Porém, o conceito de inteligência e a função das agências de inteligência vão muito além disso. O primeiro conceito ao qual inteligência se refere é o de informação. Marco Cepik (2003) diz que:

Para a ciência da informação, inteligência é uma camada específica de agregação e tratamento analítico em uma pirâmide informacional, formada, na base, por dados brutos e, no vértice, por conhecimentos reflexivos. [...] Nessa acepção ampla,

<sup>14</sup> MADISON, James. *Letters and Other Writings of James Madison: Fourth President of the United States*. v. 3. Philadelphia, PA: J.B. Lippincott and Co., 1867.

<sup>15</sup> Is but a Prologue to a Farce or a Tragedy; or perhaps both.

inteligência é o mesmo que conhecimento ou informação analisada. (CEPIK, 2003, p. 27 e 28).

Já Shulsky, citado por Cepik (2002), afirma que:

Inteligência está preocupada com esse componente da luta entre as nações que lida com informações. Inteligência procura aprender tudo o que puder sobre o mundo. Mas a inteligência nunca pode se esquecer que a obtenção da verdade envolve uma luta com um inimigo humano que está lutando também e que a verdade não é o objetivo, mas sim apenas um meio para a vitória. (SHULSKY, apud CEPIK, 2002, p. 1, tradução nossa).<sup>16</sup>

A partir dessas definições podemos perceber que inteligência lida com informações a fim de entender o que acontece no mundo. Os autores Shulsky e Schimitt (2002) também definem inteligência como sendo informações. Segundo eles, “inteligência refere-se a informações relevantes para a formulação e implementação da política para promover os interesses de segurança nacional e para lidar com ameaças de adversários reais ou potenciais de um governo.” (SHULSKY; SCHIMITT, 2002, p. 1, tradução nossa).<sup>17</sup>

A “inteligência olha para o mundo como ele é a fim de fornecer estimativas do que está acontecendo e o que vai acontecer para os políticos de modo com que suas decisões sejam mais bem informadas. Inteligência busca uma melhor possibilidade para o que a realidade pode ser.” (MANGET, 2008, p. 190, tradução nossa).<sup>18</sup>

Com isso, os tomadores de decisão recebem as informações antes de se decidirem a respeito de um assunto, podendo assim tomar decisões baseados em informações a respeito do mesmo. A inteligência como informação é, então, um meio que os tomadores de decisão utilizam para formularem políticas, agirem no ambiente internacional ou doméstico, etc. (GILL, 2010). Ela serve para “eliminar ou reduzir as incertezas para os tomadores de decisão do governo.” (CLAPPER<sup>19</sup> apud JOHNSON, 2010, p. 5, tradução nossa).<sup>20</sup> Johnson (2010) entende a inteligência como um meio utilizado para informar os tomadores de decisão para que eles possam ter uma:

Consciência situacional, isto é, a compreensão de eventos e condições em todo o

<sup>16</sup> Intelligence is concerned with that component of the struggle among nations that deals with information. Intelligence seeks to learn all it can about the world. But intelligence can never forget that the attainment of the truth involves a struggle with human enemy who is fighting back and that truth is not the goal but rather only a means toward victory.

<sup>17</sup> Intelligence refers to information relevant to a government’s formulation and implementation of policy to further its national security interests and to deal with threats from actual or potential adversaries.

<sup>18</sup> Intelligence looks at the world as it finds it, in order to provide estimates of what is happening and what will happen to policymakers so that their decisions will be better informed. Intelligence seeks a best guest of what reality may be.

<sup>19</sup> CLAPPER, J. R. Jr. Luncheon Remarks, association of Former Intelligence Officers. **The Intelligence**. 1995.

<sup>20</sup> Eliminating or reducing uncertainty for government decision-makers.

mundo enfrentados pelos políticos, diplomatas e comandantes militares. Nesse sentido, quando as pessoas falam de "inteligência", geralmente, eles estão se referindo à informação – dados concretos sobre personalidades e eventos ao redor do globo. (JOHNSON, 2010, p. 5, tradução nossa).<sup>21</sup>

Quando os tomadores de decisão são “alimentados” com boas informações, ou seja, informações que sejam precisas, oportunas e abrangentes, a possibilidade que as decisões sejam mais efetivas, por parte do governo, é maior. (JOHNSON, 2010).

Podemos concluir então que quando nos referirmos a inteligência como informação, estamos nos referindo às informações que auxiliam os tomadores de decisão nas suas escolhas. Porém, além de se referir a informação, a palavra inteligência também pode se referir a uma atividade ou, também, a uma organização.

Inteligência como atividade, pode ser definida da seguinte maneira:

Como atividade, inteligência envolve a coleta e análise de informações de inteligência. Ele também inclui atividades empreendidas para combater a inteligência dos adversários, seja negando-lhes o acesso à informação ou os enganando sobre fatos ou a sua importância. Inteligência compreende assim uma vasta gama de atividades. Por exemplo, existem vários métodos de coleta de informações, tais como espionagem, fotografia aérea, interceptação de comunicações e pesquisa usando documentos acessíveis ao público, emissões de rádio e de televisão e da Internet. (SHULSKY; SCHIMITT, 2002, p. 2, tradução nossa).<sup>22</sup>

Podemos perceber que inteligência como atividade se refere à coleta das informações e ao tratamento das mesmas. Outro autor que defini inteligência nesse sentido é Richelson (1999). Segundo ele “a inteligência pode ser definida como - produto resultante da coleta, processamento, integração, análise, avaliação e interpretação das informações disponíveis a respeito de países estrangeiros ou áreas.” (RICHELSON, 1999, p. 2, tradução nossa).<sup>23</sup>

Além da coleta e processamento, podemos então dizer que inteligência como atividade tem a ver também com a distribuição das informações para os tomadores de decisão. Para se alcançar as informações que são necessárias, essas atividades são “mais amplas do que a espionagem, e também são mais restritas do que o provimento de informações em geral sobre

---

<sup>21</sup> Situational awareness’, that is, understanding events and conditions throughout the world faced by policymakers, diplomats, and military commanders. In this vein, when people speak of ‘intelligence’ they are usually referring to information – tangible data about personalities and events around the globe.

<sup>22</sup> As an activity, intelligence involves the collection and analysis of intelligence information. It also includes activities undertaken to counter the intelligence of adversaries, either by denying them access to information or by deceiving them about facts or their significance. Intelligence thus comprises a wide range of activities. For example, there are various methods of collecting information, such as espionage, aerial photography, interception of communications, and research using publicly available documents, radio and television broadcasts, and the Internet.

<sup>23</sup> Intelligence can be defined as the product resulting from collection, processing, integration, analysis, evaluation and interpretation of available information concerning foreign countries or areas.

quaisquer temas relevantes para a decisão governamental.” (CEPIK, 2003, p.28).

Como colocado por Shulsky e Schimitt (2002) a atividade de inteligência engloba muitas atividades, e a coleta de informações para serem analisadas é uma delas. Porém, existem diversas maneiras de se coletar informações para serem analisadas, e o processo de coleta é muito importante. Este processo pode ocorrer através de muitas “plataformas, sensores e sistemas tecnológicos de coleta e processamento de informações, especialmente os satélites.” (CEPIK, 2003, p. 35). As diferentes maneiras de fazer a coleta de informações mostram que a “[...] inteligência possui fontes especiais de informação que não estão disponíveis em outros lugares.” (BRUCE; GEORGE, 2008, p. 7, tradução nossa).<sup>24</sup>

O processo de coleta varia porque as fontes onde as informações estão também variam. De acordo com Wirtz (2010), a “fonte de inteligência pode variar, a partir de informações recolhidas de espionagem, imagens obtidas por satélites em órbita, *comunicações interceptadas*, a comunicação social e ao público.” (WIRTZ, 2010, p. 59, tradução nossa).<sup>25</sup> O processo de coleta das informações é dividido em cinco categorias que são conhecidas pelas siglas<sup>26</sup> derivadas da nomenclatura em inglês.

*Humint (human intelligence)* para as informações obtidas a partir de fontes humanas, *sigint (signals intelligence)* para as informações obtidas a partir da interceptação e decodificação de comunicações e sinais eletromagnéticos, *imint (imagery intelligence)* para as informações obtidas a partir da produção e da interpretação de imagens fotográficas e multiespectrais, *masint (measurement and signature intelligence)* para as informações obtidas a partir da mensuração de outros tipos de emanções (sísmicas, térmicas, etc.) e da identificação de ‘assinaturas’, ou seja, sinais característicos e individualizados de veículos, plataformas e sistemas de armas. Além dessas disciplinas, que envolvem tanto fontes clandestinas quanto ostensivas, quando a obtenção de informações ocorre exclusivamente a partir de fontes públicas, impressas ou eletrônicas, essa atividade de coleta é então chamada *osint (open source intelligence)*. (CEPIK, 2003, p. 36).

O primeiro processo de coleta de informações é denominado de *Humint*, e se refere às informações que são coletadas pela inteligência humana. Segundo Bruce e George (2008), esse tipo de inteligência pode ter um grande valor para os analistas de inteligência, e até mesmo, para os tomadores de decisão.

Sobre o *humint* Cepik (2003) diz:

A fonte de informações mais antiga e barata consiste nas próprias pessoas que têm acesso aos temas sobre os quais é necessário conhecer. O acrônimo em inglês que

<sup>24</sup> [...] intelligence has a special sources of information that are unavailable elsewhere.

<sup>25</sup> Intelligence source may vary, from information gleaned from espionage, images obtained by earth-orbiting satellites, intercepted communications, to publicly available media reporting.

<sup>26</sup> Cepik (2003) utiliza o termo “acrônimo”. Nós utilizaremos o termo “sigla”.

designa essa disciplina (*humint*) é um eufemismo tipicamente norte-americano, incorporado ao jargão internacional porque evita o uso do termo *espionagem*, muito mais pesado do ponto de vista legal e político. O acrônimo também é utilizado para indicar que a inteligência obtida a partir de fontes humanas está longe de resumir-se aos arquétipos da espionagem. (CEPIK, 2003, p. 36).

Apesar de ser, como diz Cepik (2003), uma das fontes mais antigas de informação, o *humint*, onde a fonte de informações é humana, ainda é muito importante para a atividade de inteligência moderna. (HITZ, 2010). “Humano” aqui implica tanto os oficiais de inteligência como suas fontes.

De acordo com Hitz (2010) a *humint* contem vários elementos como a compensação para a fonte, seja através do pagamento em dinheiro ou por outro tipo de compensação. Outro elemento é a ideologia. Agentes de inteligência utilizam de interesses políticos e filosóficos para convencer as fontes a compartilhar de informações necessárias. Outros elementos utilizados pela *humint* são a chantagem, a intimidação, o uso de força, a religião, e a etnia. (HITZ, 2010).

O *humint* é muito importante para este trabalho, pois é muito utilizado pelo MOSSAD. Um exemplo foi o caso de Jonathan Pollard. Ele trabalhava na inteligência Naval dos EUA na década de 1980. Ele foi preso, julgado e condenado em 1985 por repassar para a inteligência israelense milhares de documentos da marinha norte-americana. Ele afirmava que tinha uma obrigação étnica de ajudar Israel. (HITZ, 2010). Pollard “*se ofereceu para espionar para as o serviço de inteligência israelense passando grandes quantidades de informação classificadas sobre uma série de assuntos delicados para seu espião israelita, e não apenas os segredos que relatavam sobre questões relacionadas com o estado de Israel.*” (HITZ, 2010, p. 271, grifo nosso, tradução nossa).<sup>27</sup>

O segundo modo de coleta das informações é o *sigint*. Este termo é utilizado para a coleta de informações através da interceptação de sinais de comunicação, seja comunicação entre pessoas ou máquinas. Para Kahn<sup>28</sup>, citado por Ferris (2010), as fontes de informação do *sigint* são as mais secretas e também as mais importantes da inteligência. De acordo com Cepik (2003),

*sigint* originou-se de interceptação, decodificação, tradução e análise de mensagens por uma terceira parte além do emissor e do destinatário pretendido. Com o uso cada vez mais intenso de comunicações escritas para fins militares ou diplomáticos no

<sup>27</sup> Volunteered to spy for the israeli intelligence service passing quantities of classified information on a whole range of delicate subjects to his israeli spymaster, not just secrets bearing on issues related to the state of Israel.

<sup>28</sup> KAHN, D. The Codebreakers: history of secret communications. Nova York: MacMillan, [19--].

mundo moderno, desenvolveram-se igualmente as disciplinas da criptografia (uso de códigos e cifras para garantir a inviolabilidade do conteúdo das mensagens) e de criptologia (decifração e/ou decodificação de mensagens interceptadas). (CEPIK, 2003, p. 40).

A inteligência por sinais possui duas partes fundamentais. A primeira delas é a *elint* (inteligência eletrônica), que analisa as informações derivadas de emissões eletrônicas que não sejam de comunicação. A segunda parte é a *Comint* (inteligência de comunicação). Esta consegue as informações através da leitura de mensagens, em especial, as mensagens criptografadas. (FERRIS, 2010).

Por causa desses aspectos, as agências que trabalham com a interceptação de sinais devem estar sempre se atualizando com novas tecnologias. Segundo Cepik (2003), “satélites de vigilância eletrônica e interceptação de comunicações” (CEPIK, 2003, p. 42), são fundamentais para essa área de coleta de informações.

O terceiro modo de coleta de informações é a *imint*. Este faz parte da área mais recente de coleta de informação. Aqui são utilizadas câmeras acopladas em radares ou satélites que geram imagens de alta qualidade. O uso das câmeras em satélite foi fundamental para a criação dessa área. Pois, imagens fotográficas já eram utilizadas como fonte de informação antes disso. (CEPIK, 2003).

Porém, com o uso de câmeras em satélites passou a ser possível “sobrevoar o território de um país sem que isso seja considerado pela lei internacional uma violação do espaço aéreo nacional.” (CEPIK, 2003).

Vale esclarecer que a importância crescente da coleta de imagens para a produção de inteligência é determinada também pelo aperfeiçoamento tecnológico das câmeras, lentes, sensores e sistemas utilizados numa variedade de plataformas, especialmente os satélites. Aperfeiçoamentos ópticos nas lentes e câmeras fotográficas aumentaram enormemente a precisão e a amplitude das fotografias analógicas e digitais, que hoje abarcam centenas de quilômetros quadrados de área e têm resolução definida na escala de centímetro. (CEPIK, 2003, p. 47).

A quarta modalidade de coleta de informações é a *masint* (inteligência de medição e assinatura). Aqui estão incluso:

Desde a coleta e o processamento técnico de imagens hiperespectrais e multiespectrais até a interceptação de sinais de telemetria de mísseis estrangeiros sendo testados, passando pelo monitoramento de fenômenos geofísicos (acústicos, sísmicos e magnéticos), pela medição dos níveis de radiação nuclear na superfície terrestre e no espaço, pelo registro e análise de radiações não-intencionais emitidas por equipamentos eletrônicos e radares e, para ficar por aqui, pela coleta e análise físico-química de materiais (efluentes, partículas, resíduos, partes de equipamentos estrangeiros etc.) (CEPIK, 2003, p. 49).

A coleta da assinatura de um objeto significa as características singulares que o objeto, fenômeno ou equipamento possui, como por exemplo, sinais característicos de plataformas de armas, ou de veículos, ou emanações térmicas. (CEPIK, 2003).

A última forma de coleta de informações é a chamada *Open Source Intelligence*, ou *osint*. Aqui são coletadas informações de fontes que a população também pode ter acesso, “incluindo meios de comunicação, jornais, e outras fontes disponíveis publicamente.” (HULNICK, 2010, p. 229, tradução nossa).<sup>29</sup>

O *osint* é uma maneira mais simples do agente de inteligência fazer coleta de informações sobre um assunto ou uma pessoa, mesmo que essa pessoa seja de outra cidade ou outro país, pois as informações podem ser conseguidas por jornais, revistas, internet. São informações que às vezes não estariam disponíveis em um relatório oficial enviado por outro agente. (HULNICK, 2010).

A tarefa dos analistas é fazer a coleta dessas fontes abertas, ou seja, disponíveis a qualquer pessoa que quiser analisá-las, e produzir inteligência. (CEPIK, 2003). Hulnick (2010) argumenta que *osint* é muito útil para entender como outros Estados estão lidando com esses problemas, e é muito utilizado pelas agências de inteligência. Inteligência produzida através de informações coletadas de fontes abertas (*osint*) é encontrada

em muitas publicações nacionais de inteligência, da inteligência de alerta antecipado até boletins diários, estudos mais profundos, e as estimativas nacionais. *Osint* pode ser encontrado nas informações diárias do Presidente, uma das mais sensíveis de todas as publicações de inteligência, embora os componentes *osint* que têm impulsionado a análise não pode ser especificamente identificados. (EISLER<sup>30</sup> apud HULNICK, 2010, p. 232, tradução nossa).<sup>31</sup>

Além de ser entendida como informação e como atividade, inteligência também pode se referir a uma organização:

[...] o termo "inteligência" também se refere a uma organização que realiza estas atividades. Uma das características mais notáveis de tais organizações é o segredo com que suas atividades devem ser conduzidas. Muitos de seus métodos de operação, tais como o uso de agentes infiltrados ou regras estritas em matéria de acesso à informação, derivaram dessa exigência. Como as agências de inteligência estão organizadas para aumentar a sua capacidade de manter o segredo, a elas também pode ser dada, junto com suas funções de informação, a responsabilidade de realizar atividades secretas para avançar, mais diretamente, os objetivos de política

<sup>29</sup> Including media, journals, and other publicly available sources.

<sup>30</sup> EISLER, P. Today's Spies Find Secrets in Plain Sight. **USA Today**. 1 abril, 2008.

<sup>31</sup> Into many national intelligence publications, from early warning intelligence to daily bulletins, in-depth studies, and national estimates. Osint may be found in the President's daily brief, one of the most sensitive of all intelligence publications, although the osint components that have driven the analysis may not be specifically identified.

externa dos seus governos. (SHULSKY; SCHIMITT, 2002, p. 2, tradução nossa).<sup>32</sup>

As organizações que realizam as atividades de inteligência são conhecidas como serviços ou agências de inteligência. São essas agências que coordenam a coleta e a análise das informações, ou seja, coordenam as atividades de inteligência, produzindo os dados que serão utilizados pelos tomadores de decisão.

Já Cepik (2003), define agências de inteligência como sendo:

Agências governamentais responsáveis pela coleta, pela análise e pela disseminação de informações consideradas relevantes para o processo de tomada de decisões e implementação de políticas públicas nas áreas de política externa, defesa nacional e provimento de ordem pública. Essas agências governamentais também são conhecidas como serviços secretos ou serviços de informação. (CEPIK, 2003, p. 13).

Ele completa dizendo que:

Serviços de inteligência são órgãos do Poder Executivo que trabalham prioritariamente para os chefes de Estado e de governo e, dependendo de cada ordenamento constitucional, para outras autoridades na administração pública e mesmo no Parlamento. São organizações que desempenham atividades ofensivas e defensivas na área de informações, em contexto adversariais onde um ator tenta compelir o outro à sua vontade. Nesse sentido, pode-se dizer que essas organizações de inteligência formam, juntamente com as Forças Armadas e as polícias, o núcleo coercitivo do Estado contemporâneo. (CEPIK, 2003, p. 85).

Podemos concluir então que inteligência poder ser definida tanto como informação, quanto como atividade e também como uma agência. Para os fins deste trabalho, entenderemos inteligência como sendo uma agência que possui atividades de coleta e análise de informações com o fim de “alimentar” os tomadores de decisão.

O objeto da inteligência é a segurança do Estado e de seus cidadãos, e é exatamente por isso que as atividades de inteligência são conduzidas em segredo. (GILL, 2010). Veremos a seguir o que é e como é realizado o processo de inteligência.

### ***1.1.1 Processo de Inteligência***

Um ponto importante das agências de inteligência é o que Lowenthal (2012) chama de

---

<sup>32</sup> Finally, the term “intelligence” also refers to an organization that carries out these activities. One of the most notable characteristics of such organizations is the secrecy with which their activities must be conducted. Many of their methods of operation, such as the use of undercover agents or strict rules concerning access to information, derive from this requirement. Since intelligence agencies are organized to enhance their capacity for secrecy, they also may be given, along with their information functions, the responsibility if undertaking secret activities to advance their governments’ foreign policy objectives more directly.

processo, ou ciclo, de inteligência. Segundo Priscila Brandão (2010), neste processo “as informações coletadas principalmente pelas agências de inteligência são posta à disposição de seus usuários.” (BRANDÃO, 2010, p. 25). Gill (2010) afirma que esse processo ou “ciclo é um padrão comumente empregado que descreve as várias etapas do desenvolvimento da inteligência, porém, deve-se lembrar de que ele é usado para o seu valor heurístico ao invés de ser um modelo exato do que realmente acontece.” (GILL, 2010, p. 48, tradução nossa).<sup>33</sup>

Lowenthal (2012) diz que as sete fases que formariam o processo de inteligência seriam: “(1) identificar requerimentos, (2) coleta, (3) processamento e exploração, (4) análise e produção, (5) disseminação, (6) consumo<sup>34</sup>, e (7) *feedback*”. (LOWENTHAL, 2012, p. 57, tradução nossa).<sup>35</sup>

### **1.1.1.1 Identificar Requerimentos**

A primeira etapa do processo de inteligência, identificar requerimentos, se refere à identificação de áreas ou problemas, que a inteligência deve contribuir. A palavra-chave aqui é prioridade. Nesse momento é estabelecido qual é a prioridade da agência de inteligência. A prioridade é estabelecida pelos políticos e tomadores de decisão, e não pelas agências. (LOWENTHAL, 2012).

O estabelecimento de prioridades é necessário, pois “mesmo as ricas superpotências são incapazes de encher todo o mundo com caras "plataformas" de vigilância projetadas para 'sensoriamento remoto' - postos de escuta baseados em terra, aviões de reconhecimento, e satélites. O mundo é simplesmente muito grande.” (JOHNSON, 2010, p. 15, tradução nossa).<sup>36</sup>

Ter prioridades significa determinar onde como será feito o gasto de milhares de bilhões de dólares, que são gastos todos os anos nas despesas com coleta e análise das informações. (JOHNSON, 2010). Além disso, a prioridade

aponta locais no mapa mundial aonde espões serão infiltrados; telefones e

<sup>33</sup> Cycle is a commonly deployed device that describes the various stages in the development of intelligence, though it must be remembered that it is used for its heuristic value rather than as an accurate model of what actually happens.

<sup>34</sup> Apesar de colocar como duas fases distintas, Lowenthal (2010) analisa a fase de disseminação e de consumo juntas, por isso, este trabalho também fará dessa forma.

<sup>35</sup> (1) identifying requirements, (2) collection, (3) processing and exploitation, (4) analysis and production, (5) dissemination, (6) consumption, and (7) feedback.

<sup>36</sup> Even wealthy superpowers are unable to saturate the globe completely with expensive surveillance ‘platforms’ designed for ‘remote sensing’ – reconnaissance aircraft, satellites, and ground-based listening posts. The world is simply too vast.

computadores grampeados; satélites de vigilância estabelecidos na órbita; aviões de reconhecimento enviados em missões de sobrevoo; e ações potencialmente letais destinadas. A pergunta final para os planejadores é: o quanto de inteligência é o suficiente? Isso, por sua vez, depende das chances de uma nação está disposta a tomar sobre o futuro - quanto 'seguro de informação' que eles desejam. (JOHNSON, 2010, p. 14, tradução nossa).<sup>37</sup>

Devemos levar em conta que cada país tem suas prioridades, e elas podem variar em quantidade e assunto dependendo do país. (LOWENTHAL, 2012). As prioridades do Mossad, por exemplo, envolvem “combater o terrorismo árabe em solo israelense e no exterior contra alvos israelenses e judeus, coletar dados técnicos sensíveis, e conduzir operações de propagando e de ligação política.” (KAHANA, 2010, p. 806). É importante lembrar também que o sistema internacional é dinâmico, e essas prioridades podem mudar.

Quando não houver prioridade na hora da coleta, será coletada uma enorme quantidade de informações (em sua maioria desnecessária), o que sobrecarrega os responsáveis pela coleta e dificulta os analistas. (KENNEDY, 1983a). Por causa disso, Lowenthal (2012) afirma que caso os tomadores de decisão não definam as prioridades, ou deixem lacunas nas prioridades definidas. Agências de inteligência têm, então, duas opções:

A primeira é preencher as lacunas requisitadas, correndo o risco de estar errada ou ser acusada de entrar no território da política. O segundo é negligenciar a falta de requisitos definidos e continuar a coleta e as fases que seguem baseados em prioridades anteriores e o próprio sentido de prioridade da comunidade de inteligência, totalmente cientes que podem ser acusadas de tomar as decisões erradas. (LOWENTHAL, 2012, p. 59, tradução nossa).<sup>38</sup>

De acordo com Lowenthal (2012), as agências tendem a olhar para a probabilidade de acontecimento de um evento e ver qual a sua importância em termos da segurança nacional. Os recursos que estão disponíveis para as agências de segurança também são fundamentais no trabalho que as mesmas desempenham na segurança do Estado e de seus cidadãos.

<sup>37</sup> It also pinpoints locations on the world map where spies will be infiltrated; telephones and computers tapped; surveillance satellites set into orbit; reconnaissance aircraft dispatched on overflight missions; and potentially lethal actions aimed. The ultimate question for planners is: how much intelligence is enough? That, in turn, depends on the chances a nation is willing to take about the future – how much ‘information insurance’ they desire.

<sup>38</sup> The first is to fill the requirements vacuum, running the risk of being wrong or accused of giving overstepped into the realm of policy. The second is to overlook the absence of defined requirements and to continue collection and the phases that follow, based on the last-known priorities and the intelligence community’s own sense of priorities, fully realizing that it may be accused of making the wrong choices.

### 1.2.1.2 Coleta

Depois das prioridades serem definidas, seja pelos tomadores de decisão, seja pelas próprias agências (quando os tomadores de decisão não o fazem ou deixam muitas lacunas a serem preenchidas), tem início a segunda etapa do processo de inteligência: a coleta de informações.

Como qualquer indivíduo pode coletar, organizar informações e produzir análise, o que diferencia as agências de inteligência de outras instituições de pesquisa é o fato de a inteligência ser centralizada e desenvolvida por organizações estatais e o fato de esta busca por informações operar de forma sigilosa. Trata-se de informações manipuladas em segredo pelo Estado. As operações de coleta de informações realizadas no âmbito da inteligência objetivam, justamente, acessar informações que são protegidas e que não podem ser obtidas por meios comuns de pesquisa. (HERMAN<sup>39</sup> apud BRANDÃO, 2010, p. 26).

Como a coleta de informações é indispensável para o restante do processo de se produzir inteligência, esta etapa do processo de inteligência é “também a primeira – e talvez a mais importante – faceta de inteligência que os orçamentos e recursos entram em jogo em termos precisos.” (LOWENTHAL, 2012, p. 62, tradução nossa).<sup>40</sup>

A coleta privilegia,

um tipo de conhecimento, de habilidade técnica, de metodologia, de tecnologia distinto (*sic*) das necessárias à etapa de análise e produção dos resultados finais: coletores de inteligência são especializados em disciplinas e tipos de fontes e analistas de inteligência são especializados em temas, regiões, tipos de problemas. (CEPIK; ANTUNES<sup>41</sup>, apud BRANDÃO, p. 26).

É por isso que, como coloca Johnson (2010), a orientação do desenvolvimento das tecnologias *high-tech* de hoje passa pela inteligência, como, por exemplo, “sistemas de armas de precisão para os seus alvos, fornecendo mapas precisos, bem como dados sobre as condições meteorológicas e dos contornos dos terrenos.” (JOHNSON, 2010, p. 15, tradução nossa).<sup>42</sup>

Essa coleta técnica, através de satélites, aviões, etc, é extremamente cara e como cada

<sup>39</sup> HERMAN, Michael. **Intelligence Power in Peace and War**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

<sup>40</sup> Is also the first - and perhaps the most important - facet of intelligence where budgets and resources come into play in precise terms.

<sup>41</sup> ANTUNES, Pricila; CEPIK, Marco. Profissionalização da atividade de inteligência no Brasil: Critérios, evidências e desafios restantes. In: SWENSON, Russel; LEMONZY, Susana. **Profissionalismo de Inteligência em La Américas**. Washington D.C.: Joint Military Intelligence College, 2003.

<sup>42</sup> Precision weapons systems to their targets, by providing accurate maps, as well as data on weather and terrain contours.

tipo diferente de aparato coleta um tipo específico de informação, os tomadores de decisão devem decidir também sobre o orçamento disponível para as agências de inteligência para ser gasto com a coleta. (LOWENTHAL, 2012).

Cada agência utiliza um dado conjunto de métodos. Esse conjunto é conhecido pelas abreviações “ints”, que, segundo Lowenthal (2012) derivam das atividades de inteligência. Conforme visto anteriormente, os “ints” são: *imint*, inteligência de imagens ou fotografias; *geoint*, para inteligência geoespacial; *sigint*, inteligência de sinais; *humint*, inteligência humana, onde há o uso de agentes profissionais; *osint*, que são as fontes abertas, ou seja, informações coletadas de origens não secretas; *masint*, medição e níveis de gases ou outros produtos químicos ou biológicos ilícitos; e *techint*, que agrupa todas as atividades de coletas que são baseadas e máquinas.

Johnson (2010) completa dizendo que esses métodos *ints* podem variar, podendo ser dispositivos altamente sofisticados, como satélites, ao simples instalação de microfones em miniatura nos peitos de pombos treinados para ficarem nos parapeitos de janelas de prédios específicos, como embaixadas.

Nesse momento do processo aparecem também perguntas como: qual a quantidade de informação deve ser coletada? Ou, quanto mais informações forem coletadas, melhor será a inteligência produzida? De acordo com Lowenthal (2012) a resposta a esses questionamentos é ambígua.

Por um lado, quanto mais informações são coletadas, mais provável que a inteligência necessária será inclusa. Por outro lado, nem tudo o que é coletado é de igual valor. Analistas de coleta devem percorrer o material – para processar e explorá-lo – para encontrar a inteligência que é realmente necessária. Isto é referido como o problema do trigo contra o joio. Em outras palavras, o aumento da coleta também aumenta a tarefa de encontrar a verdadeira inteligência importante. (LOWENTHAL, 2012, p. 62, tradução nossa).<sup>43</sup>

Um detalhe interessante sobre a coleta é que, de acordo com Lowenthal (2012), diferentes grupos analíticos preferem tipos de diferentes de inteligência, ou seja, cada agência vai se especializar em um método de coleta de informação, de acordo com a preferência e a verba disponível da mesma.

---

<sup>43</sup> On the one hand, the more information that is collected, the more likely it will include the required intelligence. On the other hand, not everything that is collected is of equal value. Collection analysts must wade through the material - to process and exploit it - to find the intelligence that is really needed. This is referred to as the wheat and chaff problem. In other words, increased collection also increases the task of finding the truly important intelligence.

### **1.2.1.3 Processamento e exploração**

Após a coleta das informações, seja por imagens, sinais, etc, é necessário fazer o processamento das mesmas. Isso porque as informações não são recebidas pelos analistas prontas para serem utilizadas. (LOWENTHAL, 2012). As informações “cruas” devem

ser processadas de sinais digitais complexos em imagens ou interceptões, e estas devem, então, ser explorados – analisadas se forem imagens; talvez decodificadas, e provavelmente traduzidas, se forem sinais. Processamento e exploração são passos essenciais na conversão de informações coletadas tecnicamente em inteligência. (LOWENTHAL, 2012, p. 63, tradução nossa).<sup>44</sup>

Em outras palavras podemos dizer que este processamento das informações faz com que as informações que foram coletadas em forma de imagens, sinais, interceptação de telefones, etc, sejam convertidas em um documento escrito. Segundo Lowenthal (2010) no processamento, assim como na coleta, a tecnologia também é utilizada. Porém, ele afirma que as tecnologias envolvidas são distintas.

Neste momento de processamento e exploração das informações, o grande desafio é “melhorar a capacidade da nação de examinar rapidamente os dados de inteligência coletados, separando os sinais do ruído.” (JOHNSON, 2010, p. 20, tradução nossa).<sup>45</sup> Porém, Lowenthal (2012) afirma que ainda existe uma grande lacuna entre a coleta e o processamento, o que resulta em uma grande quantidade de informações que são coletadas, porém nunca utilizadas.

### **1.2.1.4 Análise e Produção**

A quarta fase do ciclo de inteligência é o que Johnson (2010) chama de coração e alma da inteligência. Já James Bruce e Roger George (2008) definem esta fase como a parte decisiva do ciclo de inteligência.

Nesta fase, a tarefa é trazer significado e discernimento para as informações que foram coletadas e processadas [...]. O método é simples a partir de fontes abertas e secretas, na tentativa de entender melhor o que está acontecendo no mundo. Se a comunidade de inteligência é incapaz de fornecer informações confiáveis sobre o que significa todas as informações coletadas, cada uma das fases anteriores do ciclo

---

<sup>44</sup> Be processed from complex digital signals into images or intercepts, and these must then be exploited – analyzed if they are images; perhaps decoded, and probably translated, if they are signals. Processing and exploitation are key steps in converting technically collected information into intelligence.

<sup>45</sup> Improving the nation’s capacity to sift rapidly through collected intelligence data, separating out the signals from the noise.

de inteligência não serve para nada. (JOHNSON, 2010, p. 21, tradução nossa).<sup>46</sup>

De acordo com Kennedy (1983a), os analistas de inteligência não possuem a mesma experiência de campo dos agentes, ou experiência para saber lidar com os aparelhos tecnológicos de coleta e processamento das informações. Mas, independente disso, seu trabalho é de suma importância, pois são eles os responsáveis em pegar as informações processadas e produzir a inteligência, que possui um valor agregado diferenciado, para repassar para os tomadores de decisão: “se a informação é boa, ruim, ou um meio termo, os analistas devem colocá-la em um contexto que é relevante e útil para os tomadores de decisão.” (BRUCE; GEORGE, 2008, p 2, tradução nossa).<sup>47</sup>

Na análise, segundo Lowenthal (2012) a inteligência é dividida entre atual e de longo prazo. A atual foca nos problemas que irão receber atenção imediata dos tomadores de decisão. Já a inteligência de longo prazo “lida com as tendências e questões que podem não ser uma preocupação imediata, mas que são importantes e podem vir à tona, especialmente se elas não recebem alguma atenção neste momento.” (LOWENTHAL, 2012, p. 64, tradução nossa).<sup>48</sup>

Lowenthal (2012) argumenta, então, que os analistas precisam de habilidades diferentes para produzir a inteligência atual e a inteligência de longo prazo. Para isso, o analista precisa combinar “habilidades de historiador, jornalista, metodologia de pesquisa, gerente da coleta, e cético profissional.” (BRUCE; GEORGE, 2008, p. 3, tradução nossa).<sup>49</sup>

O treinamento dos analistas é então de grande importância. Isso porque, além da dualidade entre a inteligência atual e a inteligência de longo prazo, eles também lidam, muitas vezes, com informações que são contraditórias, seja às suas crenças profissionais ou em relação a outros trabalhos já realizados. (LOWENTHAL, 2012). Segundo Bruce e George (2008) as um analista deve demonstrar, no mínimo, as seguintes capacidades:

compreensão dos métodos de pesquisa para organizar e avaliar os dados; imaginação e rigor científico para gerar, bem como testar hipóteses; compreensão dos métodos de coleta de inteligência únicas; consciência pessoal de vieses cognitivos e outras influências cognitivas em análise; mente aberta para opiniões contrárias ou modelos alternativos que se encaixam os dados; e confiança em si mesmo para admitir e

<sup>46</sup> At this stage, the task is to bring meaning and insight to the information that has been collected and processed [...]. The method is straightforward from open and secret sources, in an attempt to understand better what is happening in the world. If the intelligence community is unable to provide reliable insights into what all the collected information means, each of the preceding stage in the intelligence cycle is for naught.

<sup>47</sup> Whether the information is good, bad, or something in between, the analysts must put it into context that is relevant and useful for the policymakers.

<sup>48</sup> Deals with trends and issues that may not be an immediate concern but are important and may come to the forefront, especially if they do not receive some current attention.

<sup>49</sup> Skills of historian, journalist, research methodologist, collection manager, and professional skeptic.

aprender com os erros analíticos. (BRUCE; GEORGE, 2008, p. 3, tradução nossa).<sup>50</sup>

Mesmo com todo treinamento, habilidades e capacidades pessoais, Johnson (2010) afirma que ocorrerão, de tempos em tempos, surpresas, acontecimentos que os analistas não foram capazes de prever, isso devido à limitação que todo ser humano possui em prever, com precisão, os eventos.

### **1.2.1.5 Difusão e Consumo**

A fase de difusão é a fase que a inteligência produzida é passada para os consumidores, no nosso caso, os tomadores de decisão. As maneiras como a inteligência é distribuída podem variar. Os relatórios de inteligência podem ser boletins informativos diários, ou estudos complexos sobre um determinado assunto que podem demorar mais de um ano para ficarem prontos. (LOWENTHAL, 2012).

Neste momento existem algumas perguntas que a comunidade de inteligência deve responder antes de entregar os relatórios:

entre a grande massa de material a ser recolhidos e analisados a cada dia, o que é importante o suficiente para entregar?;  
 Para qual tomador de decisão político deveria ser relatado – os dos postos mais altos ou mais baixos do ranking? Para muitos ou apenas alguns?;  
 Com que rapidez ele deve ser relatado? É urgente o suficiente para exigir a entrega imediata, ou pode esperar por um dos relatórios que os altos responsáveis políticos recebem na manhã seguinte?;  
 Quanto de detalhe que deve ser relatado aos vários consumidores de inteligência?  
 Qual o tamanho que deveria ter o relatório?;  
 Qual é o melhor veículo para relatá-lo – um dos itens da linha de produção, um memorando, um *briefing*? São diferentes veículos necessários para diferentes tomadores de políticos, com base em suas preferências para o consumo de inteligência, a sua em profundidade na da questão, e assim por diante?  
 (LOWENTHAL, 2012, p. 66 e 67, tradução nossa).<sup>51</sup>

Ao responder essas perguntas, a comunidade de inteligência tem as diretrizes

<sup>50</sup> Understanding of research methods to organize and evaluate data; imagination and scientific rigor to generate as well as test hypotheses; understanding of unique intelligence collection methods; self-awareness of cognitive biases and other cognitive influences on analysis; open-mindedness to contrary views or alternative models that fit the data; and self confidence to admit and learn from analytic errors.

<sup>51</sup> Among the large mass of material being collected and analyzed each day, what is important enough to report? To which policy maker should it be reported - the most senior or lower ranking ones? To many or just a few? ; How quickly should it be reported? Is it urgent enough to require immediate delivery, or can it wait for one of the reports that senior policy makers receive the next morning?  
 How much detail should it be reported to the various intelligence consumers? How long should the report be?; What is the best vehicle for reporting it - one of the items in the product line, a memo, a briefing? Are different vehicles needed for different policy makers. based on their preferences for consuming intelligence, their on depth on the issue, and so on?

necessárias para formular os relatórios que serão entregues para os tomadores de decisão. Com a posse destes relatórios, os tomadores de decisão ficarão informados sobre o assunto em pauta e poderão se posicionar e tomar as decisões necessárias.

### **1.2.1.6 Feedback**

Este é o momento em que os consumidores da inteligência, os tomadores de decisão, dariam um retorno para a comunidade de inteligência sobre os relatórios de inteligência recebidos. Neste *feedback* eles “detalham o que foi útil, o que não foi, quais áreas precisam de uma ênfase maior ou contínua, o que pode ser reduzido, etc” (LOWENTHAL, 2012, p. 67, tradução nossa), nos relatórios de inteligência.

Esse tipo de *feedback* seria muito útil para as agências de inteligência, pois ajudaria a corrigir erros, ver onde é preciso um maior aprofundamento de determinados assuntos, e ver o que está sendo feito corretamente. Porém, segundo Lowenthal (2012), esse *feedback* não acontece com a frequência que deveria acontecer. Isso porque, de acordo com ele, poucos tomadores de decisão tem tempo para parar e pensar sobre isso: “eles trabalham de problema em problema, com pouco tempo para refletir no que deu certo ou errado antes de passar para o próximo assunto.” (LOWENTHAL, 2012, p. 67, tradução nossa).<sup>52</sup>

Outro problema, segundo Lowenthal (2012) é que muitos tomadores de decisão não acham necessário dar um *feedback* sobre os relatórios para as agências.

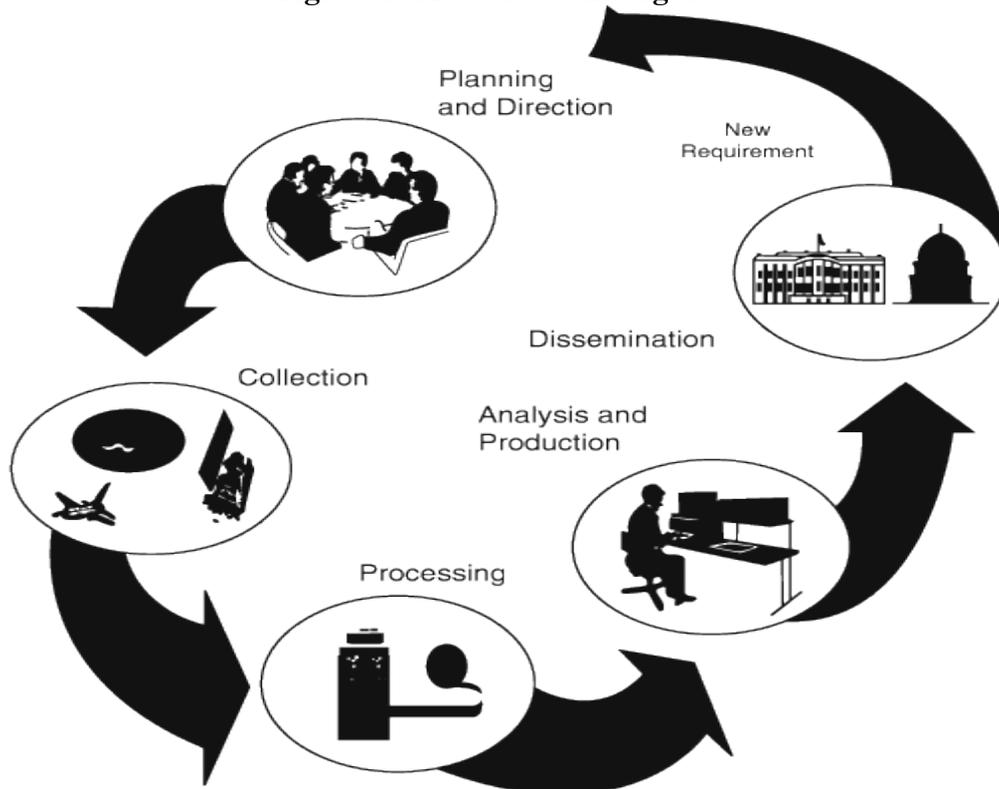
[...] poucos tomadores de decisão acham que *feedback* é necessário. Até mesmo quando a inteligência que eles estão recebendo não é exatamente o que eles precisavam, eles geralmente não se preocupam em informar seus produtores de inteligência. A falha em dar um *feedback* é **análoga** à incapacidade ou recusa dos tomadores de decisão em ajudar a definir os requerimentos. (LOWENTHAL, 2012, p. 67, tradução nossa).<sup>53</sup>

Podemos, então, esquematizar o processo de inteligência como mostra a Figura 1:

<sup>52</sup> They work from issue to issue, with little time to reflect on what went right or wrong before pushing on to the next issue.

<sup>53</sup> [...] Few policy makers think feedback is necessary. Even when the intelligence they are receiving is not exactly what they need, they usually do not bother to inform their intelligence producers. The failure to provide feedback is analogous to the policy makers' inability or refusal to help define requirements.

**Figura 1: Processo de Inteligência**



Fonte: OXFORD, 2015.

Como a figura mostra, esse é um processo cíclico, isso significa que quando uma fase acaba, logo a outra começa, ou mesmo uma nova fase se inicia antes de outra acabar, não tendo fim.

### **1.2.2 Segredo**

Como vimos anteriormente, a coleta e análise das informações por parte das agências de inteligência tem grande importância para os governos. E devido a grande importância das informações coletadas e analisadas por esses serviços para decisões dos governos dos Estados, é que a maioria de suas ações é secreta. E é neste ponto que reside o maior problema entre os Estados e essas agências.

Sabemos que a atividade de inteligência é, devido a suas características e sua própria formação histórica, cercada de muitos mistérios. Por outro lado, os Estados democráticos supõem uma construção estrutural baseada em ações transparentes, baseadas na lei, e isso inclui as ações das agências de inteligência. Porém, muitas vezes esses Estados denominados democráticos encontram dificuldade em alinhar as ações dessas agências com suas leis e com a necessidade que esses Estados têm de ter ações transparentes.

Sendo as ações secretas, é necessário definir o que se entende por secreto ou segredo. Weber, citado por Phillips (2011), diz que muito além do simples oposto do conceito de transparência, o segredo serve para “disfarçar a esfera produtiva das relações sociais, que é efetivamente ofuscado pela simplificação e demandas redutoras de transparência.” (WEBER apud PHILLIPS, 2011, p. 160, tradução nossa).<sup>54</sup> Ele também diz que:

Em vez de pensar segredo e transparência como sendo opostos calculáveis (o aumento de um implica na redução correspondente do outro), eles poderiam ser considerados em termos de uma espécie de estrutura complementar, segundo a qual o segredo designa não só o limite irreduzível ao ideal de transparência absoluta, mas como a própria condição de possibilidade para os tipos de conhecimento transformador sem o qual um *processo democrático não teria esperança*. (WEBER apud PHILLIPS, 2011, p. 160, grifo nosso, tradução nossa).<sup>55</sup>

De acordo com Sissela Bok (1983), segredo pode ser:

Um caminho, um enigma, uma jóia, um juramento - qualquer coisa pode ser secreta, enquanto ela é mantida intencionalmente escondida, separada na mente do seu detentor, como exige a ocultação. Pode não ser compartilhada com ninguém, ou confidenciada a alguém, na condição de não ser passada adiante; às vezes, pode ser conhecida por todos a não ser um ou dois de quem a mesma é mantida. Manter um segredo de alguém é, então, bloquear informações sobre ele ou que evidências sobre este segredo cheguem a outra pessoa intencionalmente: impedi-lo de aprendê-lo, e, portanto, de processá-lo, fazendo uso do mesmo, ou revela-lo. A palavra "segredo" refere-se ao resultado da ocultação. Também denota os métodos utilizados para esconder, como códigos ou disfarces de camuflagem, e as práticas de ocultação, como em segredo comercial ou sigilo profissional. (BOK, 1983, p. 5 e 6. tradução nossa).<sup>56</sup>

Podemos dizer então que segredo é tudo que se oculta de alguém por algum motivo. A partir disso, entendemos que as ações secretas das agências de inteligência são ações realizadas ocultamente do conhecimento da população de um Estado, e, às vezes, até de algumas autoridades.

<sup>54</sup> Secrecy thus emerges in a rather surprising way, not merely as the opposite of transparency, but rather as disguising a productive sphere of social relations, effectively obfuscated by simplifying and reductive demands for transparency.

<sup>55</sup> Rather than thinking of secrecy and transparency as calculable opposites (an increase in one implying a corresponding reduction in the other), they might instead be considered in terms of a kind of supplementary structure, according to which secrecy designates not only the irreducible limit to the ideal of absolute transparency but as the very condition of possibility for kinds of transformative knowledge without which a democratic process would have no hope.

<sup>56</sup> A path, a riddle, a jewel, an oath – anything can be secret so long as it is kept intentionally hidden, set apart in the mind of its keeper as requiring concealment. It can shared with no one, or confided on condition that it go no farther; at times it may be known to all but one or two from whom it is kept. To keep a secret from someone, then, is to block information about it or evidence of it from reaching that person, and to do so intentionally: to prevent him from learning it, and thus from processing it, making use of it, or revealing it. The Word ‘secrecy’ refers to the resulting concealment. It also denotes the methods used to conceal, such as codes or disguises of camouflage, and the practices of concealment, as in trade secrecy or Professional confidentiality.

Para Eva Horn (2011), a definição de segredo vai além de alguma coisa que é ocultada de alguém. Ela afirma que:

O segredo pode funcionar de maneiras muito diferentes, como ilustrado pelos diferentes termos em latim para "segredo": *mysterium*, *arcano* e *secretum*. Essas lógicas não só organizaram diferentes relações entre o conhecido e o desconhecido, entre as coisas que podem ser discutidas e as que não estão abertas ao debate; que também pode ser útil na análise da transformação da estrutura de sigilo político na modernidade. (HORN, 2011, p. 104, tradução nossa).<sup>57</sup>

Como podemos ver acima, a definição de segredo não é um simples oposto da definição de transparência. O termo *mysterium*, ou mistério, dá ênfase para o desconhecido, como o segredo religioso ou de culto, ou para os mistérios de Deus. Já o termo *arcano*, ou misterioso, se refere a tudo que é guardado em um lugar onde foi tampado, sendo assim, retirado da visibilidade das outras pessoas. Podemos perceber aqui que, *arcano* é algo que propositalmente se oculta de alguém, que é a definição de segredo dada por Bok (1983).

O termo *secretum*, ou privacidade, se refere a um segredo de inclusão ou exclusão social. (HORN, 2011). Uma distinção se faz importante nesse momento: sigilo<sup>58</sup> e privacidade. Sissela Bok (1983) diz que apesar de estarem ligados, sigilo e privacidade são dois termos distintos. Anteriormente vimos que ela define segredo, ou sigilo, como algo que é intencionalmente ocultado de alguém. Já privacidade seria:

a condição de ser protegido contra o acesso não desejado de outras pessoas – sendo o acesso físico, de informação pessoal, ou de atenção. Reclamações à privacidade são reivindicações para controlar o acesso preciso [...] para ser o domínio pessoal de alguém. Através de tais alegações, e as reivindicações que muitas vezes geram, as pessoas tentam reforçar ou ampliar esse controle. Privacidade e sigilo sobrepõem sempre que os esforços para tal controle dependem de esconderijo. Mas privacidade não precisa esconder; e sigilo esconde muito mais do que o que é privado. Um jardim privado não precisa ser um jardim secreto; uma vida privada é raramente uma vida secreta. Por outro lado, a diplomacia secreta raramente diz respeito ao que é privado, não mais do que fazer arranjos para uma festa surpresa ou para a escolha de vencedores. (BOK, 1983, p. 10 e 11. tradução nossa).<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Secrecy can function in very different ways, as illustrated by the different Latin terms for ‘secret’: *mysterium*, *arcanum* and *secretum*. These logics not only organize different relations between the known and the unknown, between things that can be discussed and those that are not open to debate; they can also be helpful in analysing the transformation of the structure of political secrecy in modernity.

<sup>58</sup> A palavra em inglês usada é a palavra *secrecy*. Esta pode ser traduzida tanto como segredo quanto como sigilo. Neste trabalho então, serão utilizados os dois segredo e sigilo, ambos tendo o mesmo significado que, *secrecy*, aquilo que é ocultado de alguém por algum motivo.

<sup>59</sup> The condition of being protected from unwanted Access by others – either physical Access, personal informational, or attention. Claims to privacy are claims to control Access to what one takes [...] to be one’s personal domain. Through such claims, and the counterclaims they often generate, people try to reinforce or expand this control. Privacy and secrecy overlap whenever the efforts to such control rely on hiding. But privacy need not hide; and secrecy hides far more than what is private. A private garden need not be a secret

Podemos afirmar então que é diferente falar sobre segredo e falar sobre privacidade. A privacidade não tem a ver com uma informação ocultada, mas um relacionamento entre o que é conhecido e o que é desconhecido, entre aquelas pessoas que não sabem e suspeitam de algo, e aquelas que sabem, ou pelo menos, deveriam saber. (HORN, 2011).

Iremos então, baseados nos conceitos de transparência e segredo, e entendendo quais os critérios necessários para um Estado ser denominado como sendo uma democracia, e o que são e como agem as agências de democracia, e como acontece todo o processo de inteligência, vamos estudar a tensão que é gerada pela necessidade desses Estados democráticos terem ações transparentes e as ações secretas das agências de inteligência desses mesmos Estados. Mas antes, vamos entender como é formado e como funciona o sistema político israelense. Além disso, vamos também analisar o grau de democracia desse Estado.

## O SISTEMA POLÍTICO ISRAELENSE

Conforme visto anteriormente, os oito critérios de Robert Dahl (1989) para se definir e medir o grau de democracia de um país são aceitos na Ciência Política como uma base sólida para analisar se um país é ou não uma democracia. Os critérios de Dahl (1989) são: *Direito de votar; Direito de ser eleito; Direito dos líderes políticos de competirem por apoio e votos; Eleições que são livres e justas; Liberdade para se associar; Os vencedores assumem o poder; Suas ordens são executadas; Existência de instituições capazes de fazer com que as medidas do governo dependam do voto e de outras manifestações da vontade popular.*

A partir dos oito critérios de Dahl (1989), Arend Lijphart (2003) analisou e classificou trinta e seis países que, até 1996, foram denominados por ele como sendo países democráticos. Lijphart (2003) utilizou também a *Freedom House* e os dados disponibilizados por esta organização como fonte para fazer a sua pesquisa. A *Freedom House* é uma organização internacional que analisa dados sobre a liberdade (seja de expressão, de exercer seus direitos, etc) nos governos dos Estados ao redor do mundo<sup>60</sup>. Esta organização classifica os países como sendo livres, parcialmente livres, ou não livres e, de acordo com Lijphart (2003), os critérios utilizados pela mesma são muitos semelhantes aos utilizados por Dahl (1989). Estes critérios são: “direitos políticos, tais como direito de participar em eleições livres e competitivas; e liberdades civis, tais como a liberdade de discurso e de reunião. Por isso, esses países ‘livres’ também podem ser encarados como países democráticos.” (LIJPHART, 2003, p.70).

Outra fonte de dados é o *Polity Project*<sup>61</sup>, que faz parte da organização *Center for Systemic Peace*. De acordo com Marco Cepik (2007), esse projeto faz análises contínuas sobre a democracia. Este possui uma tradição em pesquisas sobre os Estados ao redor do mundo, para que possa ser feito uma análise quantitativa e comparativa. (MARSHALL, Monty G; JAGGERS, Keith, 2002).

Primeiramente, vamos entender como funciona o sistema político israelense, assim como suas principais instituições, para depois podermos fazer a análise do grau de democracia de Israel. Assim, teremos uma base sólida ao afirmarmos que Israel é uma democracia.

<sup>60</sup> Para mais informações sobre a *Freedom House* ver o site da organização, disponível em <<http://freedomhouse.org/>>. Acessado em 04 jul. 2014.

<sup>61</sup> Para maiores informações sobre o *Polity Project*, ver o site da organização *Center for Systemic Peace*, disponível em: <<http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>>. Acesso em 04 jul 2014.

## 2.1 A estrutura política israelense

Nem todos os sistemas políticos são iguais e, de acordo com Mahler (2011), o sistema político israelense nada mais é do que uma mistura das várias influências existentes sobre Israel ao longo do processo de sua formação. De acordo com a Declaração de Independência, Israel é um Estado judeu e democrático. As leis israelenses estabelecem Israel como sendo, desde sua criação, uma democracia parlamentar. (EL-GENDY, 2010).

O sistema político israelense consiste dos poderes legislativo (*Knesset*), executivo (Governo) e judiciário, o que mostra uma separação de poderes e um sistema de *checks and balances*. (ISRAEL, 2014f; ARIAN, 2005; EL-GENDY, 2010).

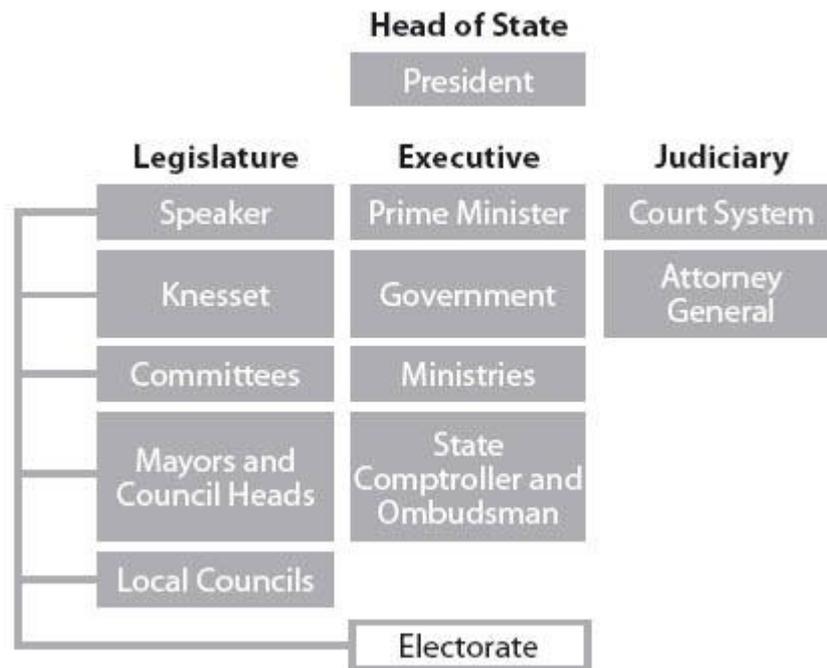
[...] o sistema político israelense se baseia no princípio da separação de poderes, geralmente seguindo o padrão britânico, com *checks and balances*, no qual o poder executivo (o governo) está sujeito à confiança do Poder Legislativo (o *Knesset*). A independência do Poder Judiciário (com ambos os seus ramos seculares e religiosos) e seu status como o protetor dos valores democráticos e das liberdades civis, e de segurador da justiça das leis é também exposto e garantido pelas Leis Fundamentais. (EL-GENDY, 2010, p. 14, tradução nossa).<sup>62</sup>

A Figura 2 mostra a estrutura do governo israelense:

---

<sup>62</sup> The Israeli political system is based on the principle of separation of powers, generally following the British pattern, with checks and balances, in which the executive branch (the government) is subject to the confidence of the legislative branch (the Knesset). The independence of the judiciary (with both its secular and religious branches) and its status as the protector of the democratic values and civil liberties, and the insurer of the fairness of laws is also expressed and guaranteed by the Basic Laws.

**Figura 2. Estrutura Política de Israel**



Fonte: ISRAEL, 2014e.

### 2.1.1 As Leis Fundamentais

Um detalhe importante sobre o sistema político israelense é que Israel não possui uma constituição formal e escrita. Quando a Organização das Nações Unidas, ONU, decidiu a criação do Estado israelense, foi estabelecido que o país deveria ter uma constituição. (MAHLER, 2011). Porém, com a guerra da Independência, que seguiu após a proclamação da independência, isso não aconteceu. Ficou decidido então que a constituição seria escrita com o passar do tempo.

Lijphart (2003) afirma que a dificuldade de Israel em ter uma constituição escrita está no fato das dificuldades em responder questões como o papel da religião na política e no sistema legal do Estado. Porém, segundo ele, isso não impede o funcionamento do Estado. Lahav (2009) afirma que o propósito das Leis Fundamentais é a proteção dos direitos civis da população, além de estabelecer os valores do Estado de Israel como um Estado judeu e democrático.

Em 1950 o *Knesset* “votou [...] para adiar indefinitivamente a adoção de uma constituição formal escrita e decidiu por permitir sua criação gradual, com peças individuais a serem designadas ‘Leis Fundamentais’.” (MAHLER, 2011, p. 100, tradução nossa).<sup>63</sup>

<sup>63</sup> Voted [...] to postpone indefinitely the adoption of a formal written constitution and decided instead to allow for its gradual creation, with the individual pieces to be designated ‘Fundamental Laws’.

As Leis Fundamentais “[...] identificam as funções e poderes estabelecidos para várias instituições tomadoras de decisão, como a Presidência, o Knesset, o Governo (Gabinete), o Controladoria do Estado (Instituição Suprema de Auditoria), as autoridades locais e do Poder Judiciário.” (EL-GENDY, 2010, p. 14, tradução nossa).<sup>64</sup>

Mas, segundo Mahler (2011), em 1995 o Tribunal Superior israelense declarou que as onze Leis Fundamentais do Estado israelense poderiam ser interpretadas como a constituição do país. Essas Leis Fundamentais que são vistas como a constituição israelense são:

(1) O *Knesset* (1958); (2) as Terras de Israel (1960); (3) O Presidente do Estado (1964); (4) O Governo (1968); (5) A Economia do Estado (1975); (6) O Exército (1976); (7) Jerusalém: Capital de Israel (1980); (8) o Judiciário (1984); (9) O Administrador do Estado (1988); (10) Liberdade e Dignidade Humana (1992); e (11) Liberdade de Ocupação. (MAHLER, 2011, p. 103, tradução nossa).<sup>65</sup>

A partir de 1995, então, as onze Leis Fundamentais passaram a serem vistas como a constituição do Estado israelense e o Supremo Tribunal “iria se referir a elas quando estivesse exercendo um poder de revisão judicial ao estilo americano.” (MAHLER, 2011, p. 103).<sup>66</sup>

Sabendo disso, vamos ver, mais detalhadamente, como funciona a estrutura do sistema político israelense.

### **2.1.2 O Chefe de Estado: o presidente**

Como visto na Figura 2, o presidente de Israel é o Chefe de Estado. A figura do presidente simboliza “a unidade da nação, acima e além de partidos políticos.” (ISRAEL, 2014f, tradução nossa).<sup>67</sup> Ele é eleito pelo *Knesset*, e não pela população, em uma votação secreta. (ISRAEL, 2014b; ARIAN, 2005). Simbolicamente, o cargo de presidente é o mais importante em Israel. “O papel do presidente é apolítico, com um importante papel moral, simbólico, cerimonial, e educacional.” (ARIAN, 2005, p. 114, tradução nossa).<sup>68</sup>

Antes de 1998, o presidente era eleito pela maioria simples dos votos dos membros do *Knesset* para um mandato de cinco anos, com a possibilidade de se reeleger uma vez após esse

<sup>64</sup> [...] identify the roles and powers of the ruling establishment’s various institutions, such as the Presidency, the Knesset, the Government (the Cabinet), the State Comptroller (the Supreme Audit Institution), The Local Authorities, and the Judiciary.

<sup>65</sup> (1) The Knesset (1958); (2) Israel Lands (1960); (3) The President of the State (1964); (4) The Government (1968); (5) The State Economy (1975); (6) The Army (1976); (7) Jerusalem: Capital of Israel (1980); (8) The Judiciary (1984); (9) The State Comptroller (1988); (10) Human Dignity and Liberty (1992); and (11) Freedom of Occupation (1992).

<sup>66</sup> Would refer to them when it was exercising an American-style power of judicial review.

<sup>67</sup> The nation's unity, above and beyond party politics.

<sup>68</sup> The president's role is nonpolitical, with important moral, symbolic, ceremony, and educational roles.

mandato. (MAHLER, 2011; ARIAN, 2005). Porém em 1998 a legislação foi alterada de forma que o mandato passou a durar sete anos e a reeleição foi proibida. Os candidatos a presidente são escolhidos de acordo com sua reputação e contribuição a Israel. (ISRAEL, 2014g).

De acordo com Mahler (2011), os poderes do presidente são limitados pela Lei Fundamental do Estado israelense. É essa lei que mostra as responsabilidades, formais ou simplesmente cerimoniais, que o presidente possui. Essas responsabilidades incluem:

a abertura da primeira sessão de um novo *Knesset*; escolher um membro do *Knesset* para formar um novo governo; aceitar as credenciais de embaixadores estrangeiros; assinatura de tratados e leis aprovadas pelo *Knesset*; nomeação, sob recomendação dos órgãos apropriados, dos chefes de missão diplomática de Israel no estrangeiro, juizes e do governador do Banco de Israel; [...]. Além disso, o presidente desempenha funções públicas e tarefas informais, como ouvir apelos dos cidadãos, conferindo prestígio para organizações comunitárias e fortalecer as campanhas para melhorar a qualidade de vida da sociedade em geral. (ISRAEL, 2014f, tradução nossa).<sup>69</sup>

O presidente israelense também pode, de acordo com a Lei Fundamental, perdoar ou substituir as sentenças e as penas dadas a prisioneiros. (ARIAN, 2005). Ele também, “simboliza a soberania do Estado, recebendo as credenciais do embaixador.” (ARIAN, 2005, p. 114, tradução nossa).<sup>70</sup>

Além disso, ele mantém contato com líderes de diásporas judias em outros países, trabalhando para que a juventude dessas diásporas receba ensinamentos judaicos e sionistas para encorajar esses jovens a migrarem para Israel. Participa também de atividades culturais em Israel, e ele sempre está viajando por todo o território israelense para tentar manter um relacionamento próximo com a população. (ISRAEL, 2014h).

Podemos ver que o papel do presidente, mesmo sendo ele o Chefe do Estado, no sistema político israelense é simplesmente simbólico e secundário. (ARIAN, 2005). E simbolismo não deve, de maneira nenhuma, ser confundida com poder. Este, em Israel, reside no Poder Executivo, que é liderado pelo gabinete do Governo. Mas, antes de vermos o papel do primeiro ministro, veremos como é formado e o papel do poder legislativo israelense, pois este tem grande influência no poder executivo.

---

<sup>69</sup> Opening the first session of a new Knesset; directing a member of Knesset to form a new government; accepting the credentials of foreign envoys; signing treaties and laws adopted by the Knesset; appointing, on recommendation of appropriate bodies, the heads of Israel’s diplomatic missions abroad, judges, and the governor of the Bank of Israel; and pardoning prisoners, on advice of the minister of justice. In addition, the president performs public functions and informal tasks such as hearing citizens’ appeals, lending prestige to community organizations and strengthening campaigns to improve the quality of life in the society at large.

<sup>70</sup> Symbolizes the sovereignty of the state, receiving the credentials of ambassador.

### 2.1.3 Poder Legislativo

O poder legislativo de Israel é representado pelo *Knesset* (parlamento unicameral): “o *Knesset*, que é o corpo legislativo supremo do Estado, tem uma enorme importância simbólica como a sede da soberania popular e da assembléia deliberativa mais importante da nação.” (ARIAN, 2005, p. 263, tradução nossa).<sup>71</sup> Pode-se entender e enxergar a política israelense através do *Knesset*, mas isso não significa que ele seja o coração da política do Estado de Israel. O nome *Knesset* e sua formação com cento e vinte membros vieram do conselho que existia em Jerusalém no século 5º antes de Cristo. Este conselho chamava *Knesset Hagedolah*, que significa A Grande Assembléia. (ISRAEL, 2014e).

Os cento e vinte membros do *Knesset* (MK) são eleitos para um mandato de quatro anos. Além disso, em Israel, as eleições são através de um sistema de listas, ou seja, os eleitores não votam diretamente nos candidatos, mas votam em uma lista do partido que contém nomes de candidatos. (EL-GENDY, 2010).

Os eleitores escolhem a lista inteira como apresentada e não podem alterar a ordem dos nomes na lista ou excluir candidatos, como é possível em alguns outros sistemas eleitorais. Se um partido ganha um terço dos votos, o que o habilita a quarenta lugares, os primeiros quarenta nomes na lista tornam-se membros do *Knesset*. Se durante o mandato do *Knesset* um assento é desocupado, a próxima pessoa na lista automaticamente o preenche. (ARIAN, 2005, p. 202, tradução nossa).<sup>72</sup>

Como a porcentagem necessária para se conseguir assentos é muito baixa, vários partidos conseguem alcançar a participação no poder legislativo de Israel, o que faz com que o mesmo seja fragmentado, ou seja, não existe um partido com uma grande maioria na casa. (MAHLER, 2011). A cada eleição é formado um novo *Knesset*. Na primeira sessão os novos membros declaram suas alianças e votam nos líderes da casa. (ISRAEL, 2014e).

A Lei Fundamental que regula as eleições do *Knesset*, diz que “o *Knesset* será eleito em eleições gerais, nacionais, diretas, iguais, secretas e proporcionais.” (ARIAN, 2005, p. 205, tradução nossa).<sup>73</sup> A expressão “eleições gerais” significa que não é permitida a discriminação entre os eleitores qualificados. “Eleições nacionais” significa que a contagem

<sup>71</sup> The Knesset, which is the supreme legislative body of the state, has tremendous symbolic importance as the seat of the people's sovereignty and the most important deliberative assembly of the nation.

<sup>72</sup> The voters chooses the entire list as submitted and cannot alter the order of names on the list or delete candidates, as is possible in some other electoral systems. If a party wins a third of the vote, entitling it to forty seats, the first forty names on the list become members of the Knesset. If during the Knesset's tenure a seat is vacated, the next person on the list automatically fills it.

<sup>73</sup> The Knesset shall be elected in general, national, direct, equal, secret and proportional elections.

dos votos é nacional. “Eleições diretas” mostra que não é possível ao eleitor delegar alguém para votar em seu lugar, ele mesmo o deve fazer. A expressão “eleições iguais” garante que todos os votos tenham o mesmo peso, nenhum é mais importante ou tem mais peso. “Eleições secretas” significa que não é possível identificar em quem o eleitor vota. E por último, a expressão “eleições proporcionais” garante que a lista (com os candidatos para o *Knesset*) seja representada de acordo com sua força no eleitorado, tendo atingido o mínimo de 2% de votos exigidos. (ARIAN, 2005).

Em Israel, devido à pequena porcentagem de votos necessária para que os partidos consigam assentos no *Knesset*, é necessária a formação de coalizões entre os partidos (assunto que será mais explorado no próximo tópico). Segundo Mahler (2011) isso faz com que os membros do *Knesset* tenham menos liberdade para atuarem individualmente. A disciplina partidária, ou seja, os membros de cada partido votam juntos e apoiam as políticas colocadas por seus partidos, essa é a norma a ser seguida. O *Knesset* deve funcionar, de acordo com a lei, por pelo menos oito meses por ano, sendo esse tempo dividido em duas sessões: no verão e no inverno. (MAHLER, 2011).

O *Knesset* é dividido em dois braços: o primeiro braço é o plenário, onde ficam os membros do *Knesset*. “O plenário realiza debates no âmbito da legislação, declarações do governo, propostas de agenda, moções de não confiança e perguntas, e as deliberações geralmente terminam com um voto.” (ISRAEL, 2014b, tradução nossa).<sup>74</sup>

O segundo braço do *Knesset* são as comissões. Estes são formados seguindo as linhas dos partidos. (ARIAN, 2005). As comissões “fornecem aos membros do *Knesset* uma oportunidade de se especializar em suas áreas de interesse e de se manter em contato com ministros do governo e servidores públicos de alto escalão em uma variedade de áreas e assuntos.” (MAHLER, 2011, p. 129, tradução nossa).<sup>75</sup>

Existem quatro tipos de comissões: Comissões Permanentes do *Knesset* (doze comissões); Comissões Especiais do *Knesset* (três comissões que possuem uma função similar às comissões permanentes, porém esses têm um mandato temporário); Comissão de Inquérito Parlamentar (cujo objetivo é lidar com assuntos que o *Knesset* define como sendo de especial importância nacional); e o Comissão de Ética (responsável pela jurisdição sobre os membros do *Knesset*, que violaram alguma regra de ética do próprio *Knesset* ou se envolveram em problemas ilegais fora do *Knesset*). (KNESSET, 2014b; MAHLER, 2011; ARIAN, 2005;

<sup>74</sup> The plenary holds debates within the framework of legislation, government statements, motions for the agenda, motions of no-confidence and questions, and the deliberations usually end with a vote.

<sup>75</sup> Committees provide MKs with an opportunity to specialize in their areas of interest and to keep in touch with Government ministers and high-ranking civil servants in a variety of subjects areas.

EL-GENDY, 2010).

A função das comissões, além de lidar com contas, é supervisionar o trabalho dos ministérios do Governo e realizar debates sobre questões dentro dos domínios para os quais são responsáveis, e que são de interesse público. Por meio das comissões, o *Knesset* mantém contato direto com os ministérios do Governo, e recebe informações de ministros ou dos seus representantes. (ISRAEL, 2014b, tradução nossa).<sup>76</sup>

Geralmente cada comissão possui de doze a vinte membros. Esses assentos nas comissões são dados aos partidos, e não a membros individuais. São os próprios partidos que decidem quem irá ocupar os assentos que os mesmos conseguiram. (MEHLER, 2011). As principais comissões, como a Comissão de Relações Estrangeiras e a de Segurança, são presididas por membros dos partidos que formam a coalizão do Governo. (ARIAN, 2005).

As reuniões das comissões ocorrem regularmente, e “*geralmente são fechadas para o público e para a imprensa, para que toda a informação sobre os seus processos venham dos próprios membros das comissões.*” (MEHLER, 2011, p. 129).<sup>77</sup>

A principal função do *Knesset* é legislar e, se necessário, revisar as leis israelenses. (EL-GENDY, 2010). É sua responsabilidade também supervisionar as atividades do governo, e pode eleger ou destituir um presidente. (AMERICANS FOR PEACE NOW, 2014). O *Knesset* também é responsável pela aprovação do orçamento anual do governo e das leis fiscais. (KNESSET, 2014a).

Além disso, o *Knesset* passa toda a legislação, serve como um rascunho a partir do qual os funcionários do poder executivo são escolhidos, controla a vida do Governo (o primeiro-ministro e o gabinete), retendo o direito de voto de não confiança, elege o presidente para um prazo fixo (de sete anos) e, em geral, continua a ser a estrutura política dominante em Israel - pelo menos teoricamente. (MAHLER, 2011, p. 118, tradução nossa).<sup>78</sup>

No *Knesset* são apresentados e votados dois tipos de projetos de lei: os projetos de lei governamentais (*Government bills*), que são apresentados por membros do gabinete do Governo; e os projetos lei privados (*private members' bills*), estes apresentados por membros

<sup>76</sup> The function of the committees, in addition to dealing with bills, is to supervise the work of the Government Ministries and to hold debates on issues within the realms for which they are responsible, and which are of public interest. By means of the committees, the Knesset maintains direct contact with the Government Ministries, and receives information from Ministers or their representatives.

<sup>77</sup> Are usually closed to the press and public, so that all information about their proceedings must come from the committee members themselves.

<sup>78</sup> Furthermore, the Knesset passes all legislation, serves as the pool from which the executive branch officials are drawn, controls the life of the Government (the prime minister and cabinet) by retaining the right to vote non-confidence, elects the president for a fixed (seven-year) term, and, generally, remains the dominant political structure in Israel - at least theoretically.

do *Knesset* agindo individualmente e/ou que não são membros do Governo. (MAHLER, 2011; EL-GENDY, 2010).

Os projetos de lei, para serem aprovados, passam por três estágios: o primeiro consiste em uma leitura inicial do projeto. Essa primeira leitura é feita, geralmente, pelo membro do *Knesset* idealizador do projeto. Após essa primeira leitura, os membros da oposição debatem o projeto para então ocorrer à primeira votação. (ARIAN, 2005; EL-GENDY, 2010). Se o projeto for aprovado, o mesmo é encaminhado para a comissão responsável pelo tema. A comissão tem a liberdade de propor quantas alterações achar necessário para o projeto de lei, desde que ela não mude o tema geral do mesmo. (ARIAN, 2005; ISRAEL, 2014c).

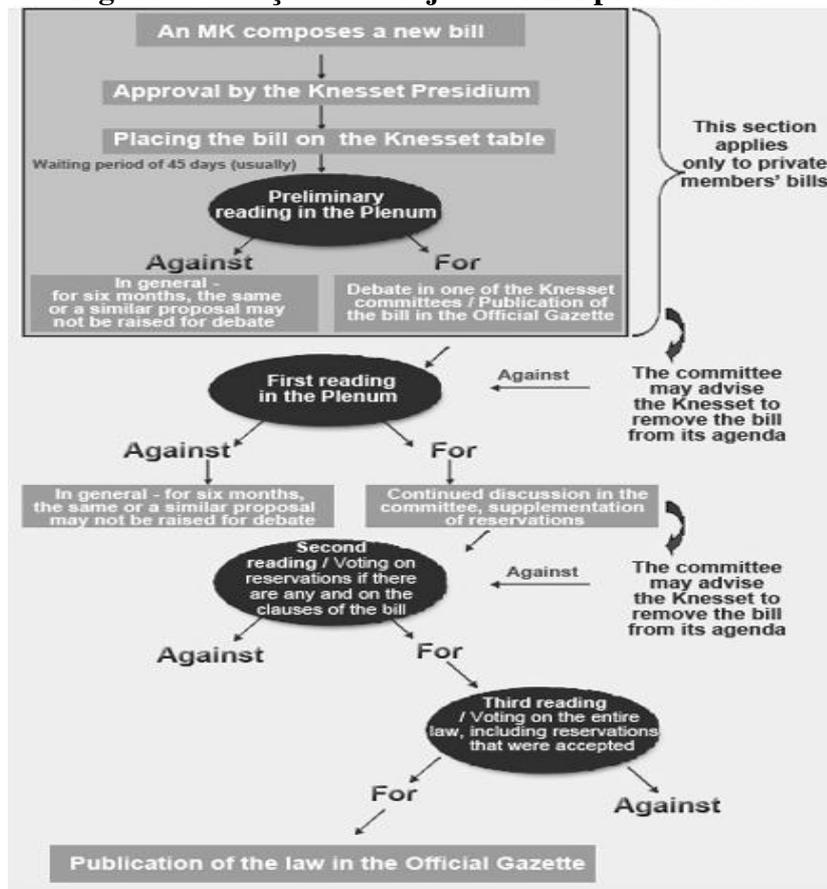
Começando com uma primeira leitura, isto é, uma discussão geral no plenário. Nesta fase, o projeto de lei pode ser aceito e encaminhado à comissão competente, removido da mesa do Knesset, ou devolvida ao governo. Se o projeto for aceito, ele vai para o comissão para a resolução dos detalhes. A comissão pode propor tantas alterações que deseje, desde que o tema geral do projeto de lei não seja prejudicado. A comissão retorna a lei alterada para o plenário para uma segunda leitura, onde as deliberações e votações ocorrem em cada seção separadamente. Na terceira e última leitura, o projeto é apresentado em sua forma final, tal como foi adotado na segunda leitura. Enquanto a maioria dos votos do Knesset são por braço ao ar, alguns casos são resolvidos por voto secreto ou por votação nominal. (ISRAEL, 2014c, tradução nossa).<sup>79</sup>

A Figura 3 mostra o funcionamento das votações dos projetos de lei pelo *Knesset*.

---

<sup>79</sup> Beginning with a first reading, i.e., a general debate in the plenum. At this stage the bill may be accepted and referred to the appropriate committee, removed from the Knesset table, or returned to the Government. If the bill is accepted, it goes to committee for the resolution of details. The committee may propose as many amendments as it wishes, as long as the general topic of the bill is not impaired. The committee then returns the amended bill to the plenum for a second reading, where the deliberations and voting take place on each section separately. In the third and final reading, the bill is presented in its final form, as adopted in the second reading. While most Knesset votes are by show of hands, certain cases are resolved by secret ballot or by roll-call vote.

**Figura 3. Votação dos Projetos de Lei pelo *Knesset***



Fonte: KNESSET, 2014c.

Caso, após a primeira leitura, a proposta de lei não seja aceita, a mesma “volta” para o seu idealizador e não pode ser votada novamente por pelo menos seis meses. (ARIAN, 2005).

Entendidos a estrutura e o funcionamento do Poder Legislativo israelense, iremos agora examinar o Poder Executivo.

#### 2.1.4 Poder Executivo

No Estado israelense o termo *Governo* se refere, especificamente, ao Primeiro-Ministro e seu gabinete:

Tal como acontece com outros sistemas políticos parlamentares, [...], o gabinete, não o legislador, é o foco do dia-a-dia da atenção do público e é o motor que impulsiona a máquina do governo. Devido à forte disciplina partidária que existe em Israel, o papel do individual dos membros do *Knesset* no processo legislativo é muito limitada. Em suma, é o partido político que constitui um elo fundamental entre a sociedade eo sistema político. [...]. (MAHLER, 2011, p. 116, tradução nossa).<sup>80</sup>

<sup>80</sup> As with other parliamentary political systems, [...], the cabinet, not the legislature, is the day-to-day focus of public attention and is the engine that drives the machinery of government. Because of the strong party

Lijphart (2003) afirma que existem três diferenças entre o sistema parlamentarista, como é o sistema político em Israel, e o sistema presidencialista, como é o caso brasileiro, por exemplo.

A primeira delas é que, num sistema parlamentar, o chefe do governo – que pode receber títulos oficiais como primeiro-ministro, *premier*, chanceler, ministro-presidente, *taoiseach* (na Irlanda) ou até mesmo (inclusive gerando confusão) ‘presidente’ (em Botsuana), mas quem geralmente chamo de primeiro-ministro – juntamente com o seu gabinete são responsáveis perante a legislatura, no sentido de que dependem da confiança da mesma e podem ser demitidos do cargo por um voto legislativo de desconfiança, ou de censura. [...] A segunda diferença [...] os primeiros-ministros são selecionados pelas legislaturas. [...] A terceira diferença fundamental é que os sistemas parlamentaristas têm executivos coletivos ou colegiados, enquanto os executivos dos sistemas presidencialistas são unipessoais e não-colegiados. [...] As mais importantes decisões nos sistemas parlamentaristas têm que ser tomadas pelo gabinete como um todo, não apenas pelo primeiro-ministro. (LIJPHART, 2003, p. 142 e 143).

Segundo Mahler (2011) e El-Gendy (2010), os encontros do governo são semanais e servem para discutir as questões mais importantes para a política israelense naquele momento. O gabinete é responsável pela administração interna de Israel e com assuntos externos, incluindo assuntos de segurança. Seu poder para tomar decisões na esfera política é muito amplo, inclusive o gabinete tem autorização para agir em qualquer assunto que não esteja ligado, legalmente, a outro poder. (ISRAEL, 2014d; EL-GENDY, 2010).

O primeiro ministro não é eleito pelo povo<sup>81</sup>. Após as eleições dos membros do *Knesset*, o presidente escolhe um dos novos membros para formar o novo Governo, este escolhido é o novo primeiro ministro. (EL-GENDY, 2010).

O primeiro-ministro é selecionado pelo *Knesset* para ser chefe do poder executivo e do gabinete, e, como tal, chefe da coalizão que governa o *Knesset*. Como líder do seu partido, ele também exerce grande poder político, o que aumenta a sua autoridade como primeiro-ministro. (ARIAN, 2005, p. 105, tradução nossa).<sup>82</sup>

Ele é escolhido devido sua capacidade para formar o novo governo. (AMERICANS FOR PEACE NOW, 2014). Além disso, geralmente, os primeiros ministros israelenses são escolhidos por terem uma longa carreira política em seus partidos e podem ser “considerados

---

discipline that exists in Israel, the role of the individual MK in the legislative process is very limited. In short, it is the political party that constitutes a key link between society and the polity. [...].

<sup>81</sup> Em 1992 uma nova lei adotada pelo Governo em vigor mudou as eleições indiretas para eleições diretas para primeiro ministro. Foram três eleições neste formato: Maio de 1996, maio de 1999, e as eleições especiais de 2001. Porém em março deste mesmo ano, o *Knesset* fez uma votação que reverteu o sistema eleitoral, e voltou com as eleições indiretas para primeiro ministro. Para maiores informações ver Israel (2014a).

<sup>82</sup> The prime minister is selected by the Knesset to be head of the executive branch and the cabinet, and as such, head of the coalition that rules the Knesset. As the leader of his party he also wield great political power, which enhances his authority as prime minister.

políticos profissionais (ou *apparatchik*), sendo que nenhum deles teve uma profissão ou meio de renda fora das estruturas burocráticas do partido e do Estado.” (ARIAN, 2005, p. 105, tradução nossa).<sup>83</sup>

O primeiro ministro israelense é conhecido como o *Primus inter Pares*, ou Primeiro entre iguais. Ele é o responsável pelos atos do governo. O primeiro ministro israelense:

tem a autoridade de nomear e demitir ministros, de definir as competências jurisdicionais dos ministérios, e de organizar suas funções e estruturas. Além disso, ele tem autoridade para nomear os chefes de instituições de partilha de poder não eleitos, como o governador do Banco de Israel, o Procurador-Geral e o Diretor do Mossad. O Primeiro-Ministro, pelo menos teoricamente, tem completa autoridade na tomada de decisões políticas finais, e é o tomador de decisão final. (EL-GENDY, 2010, p. 48, tradução nossa).<sup>84</sup>

Após ser escolhido, o novo primeiro ministro tem vinte e oito dias para formar seu Governo e enviar, para a aprovação do *Knesset* a lista com os nomes dos novos ministros (que não precisam ser membros do *Knesset*). (ISRAEL, 2014b).

Como cada partido precisa de apenas 2% dos votos para conseguir um assento no *Knesset*, nenhum partido nunca conseguiu uma maioria parlamentar, que seria de sessenta e um assentos ganhos pelo partido, ou seja, na aprovação da lista de ministros apresentada pelo primeiro ministro. Por isso, no Governo israelense, a formação de coalizões políticas sempre foi fundamental. (AMERICANS FOR PEACE NOW, 2014). Asher Arian (2005), afirma que “coalizões políticas determinam quem controlará importantes ministérios governamentais, comissões do *Knesset*, políticas e orçamentos.” (ARIAN, 2005, p. 17, tradução nossa).<sup>85</sup>

De acordo com Mahler (2011), um governo de coalizão é:

Aquele em que duas ou mais partes não majoritárias reúnem os seus assentos para formar uma aliança majoritária. Muitas vezes existe um acordo formal elaborado entre os parceiros de coalizão, o que indica, entre outras coisas, as suas prioridades e objetivos, limitações à liberdade de expressão ou ações dos partidos membros, e pagamentos a parceiros de coalizão [...]. (MEHLER, 2011, p. 132, tradução nossa).<sup>86</sup>

<sup>83</sup> Considered professional politicians (or *apparatchik*) in that none of them had a profession or means of support outside the bureaucratic structures of the party and the state.

<sup>84</sup> Has the authority to appoint and dismiss ministers, to set jurisdictional responsibilities of ministries, and to organize their functions and structures. Moreover he has the authority to appoint the heads of unelected power-sharing institutions such as the governor of the Bank of Israel, the Attorney General, and the Director of the Mossad. The Prime Minister, theoretically at least, has complete authority in making final policy decisions, and is the ultimate decision maker.

<sup>85</sup> Coalition politics determines who will control important government ministries, Knesset committees, policies, and budgets.

<sup>86</sup> One in which two or more nonmajority parties pool their seats to form a majority alliance. There is often a formal agreement drawn up among the coalition partners, indicating, among other things, their priorities and objectives, limitations upon the freedom of speech or actions of member parties, and payoffs to coalition partners.

É interessante destacar que, desde a criação do Estado de Israel e seu primeiro Governo, formado nas eleições de 1949, nunca houve um partido que tivesse uma maioria absoluta no *Knesset* e, conseqüentemente, uma maioria parlamentar. (MAHLER, 2011)<sup>87</sup>. Isso faz com que partidos maiores formem coalizões com alguns partidos menores para conseguir a maioria (mais de 50%) dos assentos no *Knesset*. Mahler (2011) afirma que a consequência disso é a formação de coalizões entre as eleições do *Knesset* e não apenas após as mesmas.

Nas eleições de 2009, trinta e quatro partidos disputaram as eleições e, segundo Mahler (2011), muitos partidos já existiam antes mesmo da criação do Estado.

Em Israel um novo Governo é formado não apenas quando se é escolhido um novo primeiro ministro, mas também quando ocorrem trocas de ministros, ou quando um ministro troca de cargo. (PRIME MINISTER'S OFFICE, 2014). Desde a criação de Israel já foram formados trinta e três governos na nação judaica. O Quadro 4 mostra os primeiros ministros e as coalizões formadas nos trinta e dois governos de Israel, entre 1949-2010.

**Quadro 4. Os Governos de Israel e suas coalizões entre 1949-2010.**

(continua)

<b>Data da criação do governo</b>	<b>Governo Nº</b>	<b>Primeiro Ministro (partido)</b>	<b>Parceiros da Coalizão</b>
10/03/1949	1	Ben-Gurion (Mapai)	Esquerda, Centro, Religioso.
01/11/1950	2	Ben-Gurion (Mapai)	Esquerda, Centro, Religioso.
08/09/1951	3	Ben-Gurion (Mapai)	Esquerda, Religioso.
24/12/1952	4	Ben-Gurion (Mapai)	Esquerda, Centro.
26/01/1954	5	Sharett (Mapai)	Esquerda, Centro.
29/06/1955	6	Sharett (Mapai)	Esquerda, Centro, Religioso.
03/11/1955	7	Ben-Gurion (Mapai)	Esquerda, Centro.
07/01/1958	8	Ben-Gurion (Mapai)	Esquerda, Centro.
17/12/1959	9	Ben-Gurion (Mapai)	Esquerda, Centro, Religioso.
02/11/1961	10	Ben-Gurion (Mapai)	Esquerda, Religioso.
26/06/1963	11	Eshkol (Mapai)	Esquerda, Religioso.

<sup>87</sup> Mahler (2011) explica mais profundamente o que são os governos de coalizão, porém não é objetivo deste trabalho se aprofundar neste assunto, apenas mostrar como funciona este tipo de governo em Israel. Para maiores explicações sobre os governos de coalizão, ler Mahler (2011).

(conclusão)

22/12/1964	12	Eshkol (Mapai)	Esquerda, Religioso.
12/01/1966	13	Eshkol (Mapai)	Esquerda, Religioso.
17/03/1969	14	Meir (Mapai)	Esquerda, Religioso.
15/12/1969	15	Meir (Mapai)	Esquerda, Religioso.
10/03/1974	16	Meir (Mapai)	Esquerda, Religioso.
03/06/1974	17	Rabin (Mapai)	Esquerda, Religioso.
20/06/1977	18	Begin (Likud)	Direita, Centro, Religioso.
05/08/1981	19	Begin (Likud)	Direita, Centro, Religioso.
10/10/1983	20	Shamir (Likud)	Direita, Centro, Religioso.
13/09/1984	21	Peres (Trabalhista)	Esquerda, Direita, Religioso.
20/10/1986	22	Shamir (Likud)	Direita, Esquerda, Religioso.
22/12/1988	23	Shamir (Likud)	Direita, Esquerda, Religioso.
11/06/1990	24	Shamir (Likud)	Direita, Religioso.
13/07/1992	25	Rabin (Trabalhista)	Esquerda, Religioso.
22/11/1995	26	Peres (Trabalhista)	Esquerda.
18/06/1996	27	Netanyahu (Likud)	Direita, Religioso.
06/07/1999	28	Barak (One Israel)	Esquerda, Centro, Religioso.
07/03/2001	29	Sharon (Likud)	Direita, Esquerda, Centro, Religioso.
26/02/2003	30	Sharon (Likud)	Direita, Centro, Religioso.
04/05/2006	31	Olmert (Kadima)	Centro, Esquerda, Religioso.
31/03/2009	32	Netanyahu (Likud) <sup>88</sup>	Direita, Esquerda, Religioso.

Fonte: Adaptado de Mahler, 2011, p. 133 e 134

<sup>88</sup> A coalizão do governo de Netanyahu é formada por seu partido, *Likud*, e os partidos *Hatnua*, *Yesh Atid*, e *HaBayit HaYehudi*. Esta coalizão representa sessenta e sete (67) dos cento e vinte (120) membros do *Knesset*. Para maiores informações ver: < <http://www.loc.gov/law/help/israel-govenment-comp-agreements/israel.php>>.

É importante lembrar que em Israel os partidos políticos não possuem um papel fundamental apenas na política, mas também nas áreas social e econômica.

De acordo com Mahler (2011) esse aspecto traz consequências para a formação de coalizões políticas em Israel. A primeira delas seriam uma rigorosa disciplina partidária, o que gera uma menor liberdade para os legisladores agirem individualmente. Em segundo lugar, a formação de coalizões políticas em Israel faz com que exista espaço e possibilidade de acontecerem chantagens políticas por parte do Primeiro-Ministro. Por último, as coalizões políticas podem causar uma situação de incapacidade de agir em um determinado assunto. Além disso, essas coalizões, segundo Freilich (2012), limitam a capacidade dos primeiros ministros de promoverem políticas de suas preferências, e, algumas vezes, fazem com que seus mandatos sejam enfraquecidos.

Mas, mesmo com a formação de coalizões, o primeiro ministro possui e exerce autoridade no governo israelense. Uma das principais fontes de autoridade do primeiro ministro é o poder que ele tem de determinar “*quais assuntos serão colocados, e quando serão, na agenda do gabinete. Se o primeiro ministro não quer que um assunto seja discutido ou uma decisão adotada, ele pode adiar a discussão ou impedir que seja colocada na agenda.*” (FREILICH, 2012, p. 44, tradução nossa).<sup>89</sup>

Além disso, existem algumas áreas da política israelense que estão debaixo da influência direta do primeiro ministro: a relação com os Estados Unidos, os aspectos relativos ao programa nuclear do Irã, além da responsabilidade direta que o primeiro ministro tem sobre o Mossad, ISA, e a Comissão de Energia Atômica israelense, proveem que o chefe do executivo tenha uma influência sobre os assuntos que essas agências e comissão trabalham diretamente. (FREILICH, 2012).

Assim como ocorre no *Knesset* o mandato do Governo é geralmente de quatro anos. Mas o mandato pode ser menor em caso de morte, renúncia ou incapacitação do primeiro ministro, ou por um voto de desconfiança (*impeachment*) do *Knesset*. (ISRAEL, 2014d). Em caso de morte ou incapacitação do primeiro ministro, um dos membros do Governo é apontado para continuar o mandato. (ISRAEL, 2014d). Mas, se o primeiro ministro renuncia ou sofre um voto de não confiança, ele tem que continuar até que um novo Governo seja formado. (ISRAEL, 2014d).

Vimos então como é estruturado o poder executivo em Israel, e como é formado o Governo israelense. Veremos a seguir a formação e estruturação do poder judiciário do

---

<sup>89</sup> Which issues will be placed on the cabinet agenda and when. If the premier does not want an issue to come up for discussion or a decision to be adopted, he can postpone discussion or refrain from placing it on the agenda.

Estado judeu.

### 2.1.5 Poder Judiciário

O sistema legal em Israel é, segundo Mahler (2011), baseado em cinco componentes: a “lei otomana que existia na Palestina até o final da Primeira Guerra Mundial; os regulamentos do Mandato Britânico; o direito comum britânico; a legislação do Knesset; e lei religiosa, provenientes de várias fontes religiosas diversas.” (MAHLER, 2011, p. 194, tradução nossa).<sup>90</sup> Segundo Lahav (2009), o sistema legal de Israel é um ator importante e conhecido no campo da política judicial internacional.

A influência do império Otomano vem de antes do início do Mandato Britânico na Palestina. Um exemplo pode ser o código civil Turco (*Majelle*) criado em 1869 e que existiu em Israel até 1984. (MAHLER, 2011).

Outra fonte de influência para o sistema legal israelense foi a legislação britânica, isso porque entre 1922 até 1948, essa era a fonte das leis na Palestina. (MAHLER, 2011). Após a declaração de independência, em 1948, foi formado um Conselho Provisório que determinou a adaptação o sistema de leis do Mandato Britânico. Isso ocorreu para que fosse evitado um vácuo jurídico no novo Estado. (THE JUDICIAL AUTHORITY, 2014).

O poder legislativo de Israel é a quarta base do sistema legal, isso porque, conforme visto anteriormente, é no *Knesset* que os projetos de leis são votados e aprovados e passam a ser leis.

Por último as leis religiosas também tem um papel expressivo na formação do sistema legal israelense. Tribunais religiosos foram, segundo Mahler (2011), estabelecidos durante o período de Mandato Britânico na região da Palestina. Segundo ele, naquele período foram reconhecidas onze comunidades religiosas na região, sendo nove comunidades cristãs (nove denominações cristãs diferentes), além dos muçulmanos e os judeus.

Lahav (2009) afirma que a razão da existência dos tribunais israelense é trazer resolução a disputas. Além disso, “*a Corte tenta influenciar as partes (indivíduo e governo) a debater, recuar de posições extremas, e regularmente a chegar a um entendimento.*” (LAHAV, 2009, p.146, tradução nossa).<sup>91</sup> De acordo com Mahler (2011), desde 1957 o

<sup>90</sup> Ottoman law that existed in Palestine until the end of World War I; British Mandatory regulations; British common law; the legislation of the Knesset; and religious law, coming from several different religious sources.

<sup>91</sup> The Court tries to influence the parties (the individual and the government) to deliberate, to back down from extreme positions, and often reach a compromise.

principal tribunal do poder judiciário israelense é o Supremo Tribunal de Israel.

Abaixo do supremo tribunal, em termos de organização judiciária, estão os tribunais municipais, tribunais de magistrados e tribunais distritais. Há também o tráfego especial, trabalho, juvenil, militares e tribunais municipais com competências claramente definidas, bem como tribunais religiosos e administrativos<sup>92</sup>. (MAHLER, 2011, p. 196, tradução nossa).<sup>93</sup>

Os tribunais militares e religiosos são considerados tribunais especiais. Os tribunais religiosos merecem um pequeno destaque por ser uma peculiaridade do caso israelense. Este tipo de tribunal especial religioso não é encontrado, por exemplo, no Brasil.

Os tribunais religiosos em Israel lidam com casos de quebra das leis religiosas de cada comunidade religiosa. “Há tribunais religiosos das quatro principais denominações religiosas: judeus, muçulmanos, cristãos e drusos. Cada tribunal religioso só pode julgar casos aplicáveis aos membros da sua própria comunidade religiosa que são cidadãos do Estado ou moradores permanentes.” (ISRAEL, 2014b).

Os tribunais israelenses lidam com casos de cidadãos acusados de terem cometido algum ato falho perante a lei. (ISRAEL, 2014b). Há dois tipos de casos levados aos tribunais: casos criminais ou casos civis. As sessões de julgamento nos tribunais israelenses são abertas ao público e a imprensa, exceto em circunstâncias especiais onde seja decidido previamente fechar a audiência. Se há no julgamento mais de um juiz presidindo a mesma, e eles não chegam a uma sentença em comum, a sentença que a maioria concordar é a escolhida. Além disso, em Israel não existe julgamento com júri. (ISRAEL, 2014b).

O Poder Judiciário israelense tem autonomia garantida por lei. (ISRAEL, 2014f). Os tribunais tem o poder de:

anular qualquer ação administrativa que não é coerente com a legislação; anular qualquer legislação que não é consistente com a atuação do *Knesset*, a fonte da lei suprema do país; ou anular legislação pelo *Knesset* que não é consistente com as leis fundamentais aprovadas pelo *Knesset*. (MAHLER, 2011, p. 199, tradução nossa).<sup>94</sup>

De acordo com Mahler (2011) apesar de todos os poderes acima citados, os tribunais não tem o poder de derrubar o *Knesset*. A função dos tribunais é, em outras palavras, fazer

<sup>92</sup> Não é objetivo deste trabalho analisar detalhadamente as funções de cada tribunal israelense. Para mais detalhes e informações ver Mahler (2011, p. 194-200).

<sup>93</sup> Below the high court, in terms of judicial organization, are municipal courts, magistrates' courts, and district courts. There are also special traffic, labor, juvenile, military, and municipal courts with clearly defined jurisdictions, as well as religious and administrative courts.

<sup>94</sup> Annul any administrative action that is not consistent with legislation; to annul any legislation that is not consistent with action by the Knesset, the source of the supreme law of the land; or to annul legislation by the Knesset that is not consistent with the Fundamental Laws passed by the Knesset.

com que as leis, aprovadas pelo *Knesset* e impostas pelo Governo, sejam cumpridas, e além disso, certificar que o Governo está agindo de acordo com aquilo que o *Knesset* aprovou. (MAHLER, 2011).

Agora que sabemos e entendemos melhor a estrutura do sistema político israelense, e seus três poderes, legislativo, executivo e judiciário, veremos como Lijphart (2003) definiu Israel como sendo um Estado democrático.

## 2.2 Israel – uma democracia imperfeita

A criação do Estado de Israel aconteceu logo depois da Segunda Guerra Mundial, através da Resolução 181 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas<sup>95</sup>. (MAHLER, 2011). Após a declaração de independência de Israel pelos judeus em 14 de maio de 1948, países árabes atacaram o novo Estado, iniciando o que é conhecido hoje como a Guerra de Independência. E foi após essa guerra, em 25 de janeiro de 1949, que ocorreram as primeiras eleições no novo Estado judaico. (ISRAEL, 2014f).

Em sua análise, Lijphart (2003) faz uma escala de dez pontos para os países, onde dez é nota mais alta e, por isso, o país que recebe essa nota é considerado uma democracia perfeita. Segundo ele, a nota de Israel é nove, ou seja, ele considera Israel como sendo uma democracia imperfeita. E nesta seção iremos ver como Lijphart (2003) faz essa classificação.

A análise que Lijphart (2003) faz sobre o Estado de Israel começa no ano das primeiras eleições israelenses, em 1949 (Quadro 5), e devido a este longo período de uma democracia estabelecida Lijphart (2003) afirma que a democracia israelense, mesmo não sendo perfeita, não é uma entidade efêmera, mas sim uma democracia consolidada e estável.

**Quadro 5. As 36 democracias de Lijphart até 1996.**

(continua)

Década	Primeiro ano analisado	Democracias
<b>Década de 1940</b>	1945	Áustria, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Noruega, Reino Unido;
	1946	Austrália, Bélgica, Islândia, Itália, Japão, Holanda, Nova Zelândia, Estados Unidos;
	1947	Suíça;
	1948	Irlanda, Suécia;

<sup>95</sup> Não é o objetivo deste trabalho se aprofundar na criação do Estado judeu e nem na guerra que se seguiu. Para mais detalhes ver: Mahler (2011, p. 34-39).

(conclusão)		
	1949	Alemanha, <b>Israel</b> ;
<b>Década de 1950</b>	1953	Costa Rica;
	1958	Colômbia, França, Venezuela;
<b>Década de 1960</b>	1961	Trinidad e Tobago;
	1962	Jamaica;
	1965	Botsuana;
	1966	Barbados, Malta;
<b>Década de 1970</b>	1972	Bahamas;
	1974	Grécia;
	1976	Maurício, Portugal;
	1977	Índia, Papua-Nova Guiné, Espanha.

Fonte: LIJPHART, 2003, (grifo nosso), p. 71.

A primeira análise que Lijphart (2003) faz sobre o Estado israelense é sobre o fato de que o novo Estado ser um Estado com uma sociedade pluralista. Segundo ele existe um grande grau de separação entre grupos ideológicos e religiosos que se organizaram dentro do Estado em sociedades que possuem sistemas próprios sociais, culturais, políticos, de educação, etc. A Tabela 1, mostra os países pluralistas denominados por Lijphart (2003).

**Tabela 1. Sociedades pluralistas (até 1996)**

Sociedades Pluralistas	População (1995)	Índice de Desenvolvimento Humano (1994)
Índia	929,358	0,446
Espanha	39,199	0,934
Canadá	29,606	0,960
Bélgica	10,146	0,932
Suíça	7,039	0,930
<b>Israel</b>	<b>5,521</b>	<b>0,913</b>
Papua Nova Guiné	4,302	0,525
Trinidad	1,287	0,880
Mauricio	1,128	0,831

Fonte: Adaptado de Lijphart, 2003, (grifo nosso), p. 77

Lijphart (2003) afirma que a pluralidade na sociedade israelense vai muito além da divisão existente entre árabes e judeus, mas principalmente da divisão existente entre judeus religiosos e judeus seculares. Segundo Mahler (2011) a divisão religiosa em Israel também é muito relevante para esse pluralismo. Além de judeus e muçulmanos, os cristãos e os drusos também são grupos religiosos muito relevantes. Mahler (2011) aponta, inclusive, que cerca de 25% da população de Israel não é de judeus, e que a população de não judeus cresce mais que

a população de judeus. A Tabela 2 mostra os grupos religiosos e o crescimento dos mesmos em Israel.

**Tabela 2. Grupos Religiosos em Israel**

<b>Ano</b>	<b>Judeus</b>	<b>Mulçumanos</b>	<b>Cristãos</b>	<b>Drusos</b>	<b>Total</b>	<b>População de judeus como % do total da população</b>
1949	1,013,900	111,500	34,000	14,500	1,173,900	86.37
1959	1,858,800	159,200	48,300	22,300	2,088,700	88.99
1969	2,506,800	314,500	73,500	34,600	2,929,500	85.57
1979	3,218,400	481,200	87,600	49,000	3,836,200	83.89
1989	3,717,100	655,200	107,000	80,300	4,559,600	81.52
1999	4,872,800	934,100	131,800	101,200	6,209,100	78.47
2008	5,569,200	1,240,000	153,100	121,900	7,374,000	75.52

Fonte: Central Bureau of Statistic citado por Mahler, 2011, p. 78.

Segundo Lijphart (2003), apesar da situação na Tabela 1 mostrar como a situação era em meados dos anos 90, a situação não seria muito diferente algumas décadas depois, o que é comprovado na Tabela 2, que mostra o crescimento de todos os grupos religiosos em Israel até o ano de 2008, ou seja, mais de uma década após a análise de Lijphart (2003).

A Tabela 1 também mostra o índice de desenvolvimento humano, ou IDH. De acordo com Lijphart (2003), o IDH é baseado na expectativa de vida, na renda e no nível de educação. Essas novas bases foram estabelecidas na década de 90, e segundo Lijphart (2003) elas fazem com que o IDH seja um indicador mais firme, pois tem bases mais sólidas do que tinha antes, e já é aceito por cientistas políticos. O IDH vai de 0 a 1, e Israel com um índice de 0,913 é considerado um país altamente desenvolvido e industrializado. (LIJPHART, 2003). Lijphart (2003) afirma que essas variáveis são importantes, pois elas influenciam a forma de democracia adotada e seu desempenho nos diferentes países.

Outro fator utilizado por Lijphart (2003) par analisar o grau de democracia dos países, e no nosso caso, de Israel, é o número de partido políticos existentes e atuantes dentro do sistema político do país. Segundo ele, países onde existe apenas um partido que consegue obter uma maioria, formam gabinetes mais duradouros e dominantes do que aqueles gabinetes formados por coalizões.

Como vimos anteriormente o gabinete do Governo israelense é formado por coalizões de diversos partidos. Porém, em contraste com que Lijphart (2003) afirma, Mahler (2011) diz que a formação de coalizões entre os partidos políticos é fundamental para o Governo

israelense, pois, sem isso, nenhum partido obteria a maioria necessária de assentos no *Knesset* para poder formar o gabinete do Governo.

De acordo com Lijphart (2003) até 1996 (último ano de sua análise), aconteceram 14 eleições em Israel, com uma média de 4,55 partidos em cada coalizão formada pelo Governo. Em outras palavras, podemos dizer que Israel é um sistema multipartidário sem um partido dominante.

As principais temáticas da política israelense, de acordo com Lijphart (2003) são: (1) socioeconômica; (2) religiosa; (3) política externa. A dimensão socioeconômica é a mais importante não apenas para Israel, como também para as demais democracias estudadas por Lijphart (2003). Ele afirma que existe diferença entre as políticas socioeconômicas adotadas por partidos de direita e por partidos de esquerda, mas, essa temática está sempre presente.

A dimensão religiosa sempre foi importante em Israel “onde o Partido Religioso Nacional e outros partidos religiosos há muito tempo são defensores extremamente eficazes da política religiosa ortodoxa [...]” (Lijphart, 2003, p. 105). Já a dinâmica da política externa é considerada mais importante para Israel do que para os demais países analisados por Lijphart (2003). Em Israel a questão da política externa é uma questão nacionalista-territorial. Segundo Ofira Selikar, citada por Lijphart (2003), o debate em Israel “se faz entre os que seguem a tradição territorial maximalista dos revisionistas, e os que aderem às exigências territoriais mais moderadas da escola social-sionista” (SELIKAR, apud LIJPHART, 2003, p. 108). Lijphart (2003) completa dizendo que esta dimensão da temática da política externa israelense tem sido “especialmente relevante desde a ocupação dos territórios árabes, em 1967.” (LIJPHART, 2003, p. 108).

Como vimos no tópico **2.1.3** deste capítulo, Lijphart (2003) lista três diferenças entre o presidencialismo e o parlamentarismo. A primeira é que o chefe de governo do sistema parlamentar é o primeiro ministro. A segunda é que os primeiros ministros são selecionados pelo poder legislativo. E a última é que os sistemas parlamentaristas possuem colegiados, ou seja, as decisões políticas mais importantes são tomadas pelo gabinete do primeiro ministro como um todo, e não apenas pelo próprio primeiro ministro. (LIJPHART, 2003).

Lijphart (2003) afirma que essas três características estão presentes no sistema político israelense, e isso faz com que Israel tenha um parlamentarismo puro, e que dependa totalmente da confiança do poder legislativo. A única exceção foi o período em que foram alteradas as leis em Israel (1992 a 2001) e a escolha do primeiro ministro israelense passou a ser através da votação direta dos eleitores.

[...] Israel passou de um regime indiscutivelmente parlamentarista, em todos os sentidos, para a eleição popular direta do primeiro-ministro, em 1996 – propondo outro intrigante enigma para a classificação. As regras básicas são que o primeiro-ministro será eleito diretamente pelos eleitores, que o Parlamento será eleito simultaneamente, que o Parlamento manterá o direito de demitir o primeiro-ministro; que o primeiro-ministro terá também o direito de dissolver o Parlamento, e que qualquer dessas ações resultará em novas eleições, tanto para primeiro-ministro como para o Parlamento. (HAZAN<sup>96</sup> apud LIJPHART, 2003, p. 147).

Pela primeira vez na história do Estado israelense, a maneira como são realizadas as eleições foi alterada e, segundo Lijphart (2003) os israelenses estavam penetrando em um terreno completamente desconhecido para eles. Mas ele afirma que, esse novo sistema israelense seria muito parecido com o presidencialismo, mas onde o presidente seria chamado de “primeiro-ministro”. Nesse novo sistema:

o primeiro-ministro é (1) eleito pelo voto popular, em vez de ser escolhido pelo Parlamento; (2) é eleito por um período fixo de quatro anos, exceto quando a regra da demissão mútua e novas eleições se torna operante; (3) predomina sobre o gabinete em virtude da sua eleição pelo povo, e conseqüentemente, da sua legitimidade democrática. No que se refere ao terceiro ponto, a regra israelense de que os outros membros do gabinete necessitam do voto parlamentar de investidura, antes de tomar posse do cargo, soa como a manutenção de um dos aspectos do velho parlamentarismo, mas lembremos que no Estados Unidos, também, o presidente só pode indicar os membros do seu gabinete com a ‘recomendação e o consentimento’ do Senado. O primeiro-ministro eleito pelo povo direto é, assim, muito mais como um presidente num sistema presidencialista do que como um primeiro-ministro num sistema parlamentarista. (LIJPHART, 2003, p. 148).

Além disso, caso nenhum candidato conseguisse alcançar a maioria absoluta dos votos, teria que haver um segundo turno das eleições com os dois candidatos mais votados. (LIJPHART, 2003). Porém, como já foi dito anteriormente, esse novo sistema de votação direta para primeiro ministro não durou muito tempo em Israel. Em 2001, nove anos após a implementação da votação direta, o *Knesset* alterou as leis e Israel voltou a ter uma escolha indireta de primeiro ministro.

Antes da mudança para votação direta do primeiro ministro e após o retorno ao sistema de votação indireta, por implementação do *Knesset*, o sistema israelense era e voltou a ser um sistema de representação proporcional.

Distinguimos três tipos principais de representação proporcional. A forma mais comum é o sistema de listas, usado por metade das nossas democracias – 18 das 36 – na maior parte do período de 1945 a 1996. Há pequenas variações nessas fórmulas de listas, porém em todas há o requisito de que os partidos indiquem suas listas de candidatos para os distritos plurinominais; que os eleitores votem em uma ou outra

<sup>96</sup> HAZAN, Reuven Y. Executive-Legislative Relations in an Era of Accelerated Reform: reshaping government in Israel. In: **Legislative Studies Quarterly** 22, nº 3 (agosto). 329-50. 1997.

das listas partidárias (embora algumas vezes eles possam diversificar seus votos por entre as várias listas) e que as cadeiras sejam distribuídas na proporção do número de votos que cada partido obteve. Os sistemas de RP (representação proporcional) em listas podem, por sua vez, ser subdivididos, de acordo com fórmulas matemáticas usadas para traduzir a votação em números de cadeiras. (LIJPHART, 2003, p. 173).

Em Israel, como visto anteriormente, é utilizado o sistema de listas. Isso significa que os eleitores votam em uma lista que contem os nomes dos candidatos dos partidos, e se o partido consegue os 2% de votos necessários, os candidatos conseguem as cadeiras de acordo com a sua posição na lista do partido.

Esses são os principais pontos apontados por Lijphart (2003) sobre o sistema político israelense. Mas, podemos afirmar que, baseados no que foi falado por Lijphart (2003), Israel é mesmo uma democracia? Em toda sua análise, Lijphart (2003) se baseou nos oito critérios de Dahl (1989). Vamos então analisar Israel de acordo com o que foi afirmado por Lijphart (2003) e os critérios de Dahl (1989).

### **2.3 A democracia israelense no passar dos anos**

Visto como é e como funciona o sistema político israelense, e como Lijphart (2003) denominou Israel como sendo um Estado democrático, iremos agora, de acordo com as pesquisas e dados do *Polity Project* analisar o grau da democracia israelense de 1948 a 2013.<sup>97</sup> Como Lijphart (2003) fala da importância dos critérios de Dahl (1989) e da grande aceitação dos mesmos por muitos cientistas políticos, iremos relacionar os critérios utilizados nas pesquisas e análises da *Freedom House* e do *Polity Project* com aquilo que Dahl (1989) afirma como sendo indispensável em uma democracia.

#### **2.3.1 *Polity Project***

O *Polity Project* tem como unidade de análise a política e faz pesquisas “de codificação das características da autoridade dos Estados no sistema mundial, para fins de análise comparativa e quantitativa.” (MARSHALL, Monty G.; JAGGERS, Keith, 2002, p. 1, tradução nossa).<sup>98</sup>

<sup>97</sup> Os dados da *Freedom House* são de 1998 a 2013, e do *Polity Project* de 1948 a 2013.

<sup>98</sup> Coding the authority characteristics of states in the world system for purposes of comparative, quantitative analysis.

O primeiro nível de análise<sup>99</sup> do *Polity Project* é o DEMOC: Democracia Institucionalizada. De acordo com Marshall e Jagers (2002) este nível de análise está dividido em três elementos interdependentes e essenciais para a análise:

A presença de instituições e processos através dos quais os cidadãos podem expressar as preferências sobre políticas e líderes alternativos. Segundo, a existência de restrições institucionalizadas sobre o exercício do poder pelo Executivo. Terceiro, a garantia das liberdades civis para todos os cidadãos no seu cotidiano e nos seus atos de participação política. (MARSHALL, Monty G.; JAGGERS, Keith, 2002, p. 14, tradução nossa).<sup>100</sup>

Podemos comparar esses três elementos utilizados para se analisar a democracia dos países pelo *Polity Project* com os critérios de Dahl (1989). O primeiro elemento, instituições e processos que permitem que os cidadãos expressem seu desejo sobre a alternância de políticas e líderes, podemos comparar com o primeiro e o quarto critério de Dahl (1989) que diz que numa democracia todos os membros da organização política podem expressar sua preferência através do voto (direito de votar), e que deve existir a possibilidade de inserir um novo candidato de sua preferência (eleições sejam justas e livres). E é na votação que o eleitor expressa sua vontade sobre quem deve formular as políticas e liderar o país. E para que isso ocorra, as eleições precisam ser justas e livres.

Mesmo que em Israel os eleitores não votem diretamente no primeiro ministro, eles votam no partido que eles acreditam defender seus interesses e que seja capaz de formar um Governo de acordo com aquilo que eles buscam.

O segundo elemento fala sobre instituições que restringem, controlam o Poder Executivo do país. O oitavo critério de Dahl (1989) fala sobre isso quando afirma que no Estado precisa existir instituições que sejam capazes de assegurar que as decisões do governo dependam do voto e de outras manifestações da vontade popular, ou seja, que o governo siga as leis formuladas pelos políticos eleitos pela população.

O último elemento afirma que os cidadãos tem que ter sua liberdade civil e política garantida. Esse elemento volta no primeiro critério de Dahl (1989), mas também pode ser relacionado com o quinto critério, que fala que todos os cidadãos têm direito a ter igual acesso as informações e tomar suas decisões (políticas ou civis), tendo assim o direito de se associar

<sup>99</sup> Não serão utilizados todos os níveis de análise do *Polity Project*, apenas aqueles indispensáveis para a realização da pesquisa e análise necessária neste trabalho. Para ver todos os níveis utilizados pelo *Polity Project* ver *Center for Systemic Peace*, 2014.

<sup>100</sup> One is the presence of institutions and procedures through which citizens can express effective preferences about alternatives policies and leaders. Second is the existence of institutionalized constraints on the exercise of power by the executive. Third is the guarantee of civil liberties to all citizens in their daily lives and in acts of political participation.

com A ou com B.

O indicador do DEMOC é uma nota de 0-10, de acordo com os seguintes critérios mostrados na Tabela 3:<sup>101</sup>

**Tabela 3. Peso do indicador DEMOC.**

<b>Codificação de Autoridade</b>	<b>Peso</b>
<b>XRCOMP</b>	
(3) Eleição	+ 2
(2) De Transição	+ 1
<b>XROPEN<sup>102</sup></b>	
(3) Dupla/Eleição	+ 1
(4) Eleição	+ 1
<b>XCONST</b>	
(7) Paridade Executiva ou de subordinação	+ 4
(6) Categoria Intermediária	+ 3
(5) Limitações Substanciais	+ 2
(4) Categoria Intermediária	+ 1
<b>PARCOMP</b>	
(5) Competitivo	+ 3
(4) De transição	+ 2
(3) Faccionário (Factional)	+ 1

Fonte: Adaptado de MARSHALL, Monty G.; JAGGERS, Keith, 2002, p. 15.

O segundo nível de análise do *Polity Project* analisa as características estruturais pelas quais o chefe do Poder Executivo é escolhido. Para isso existem três indicadores: XRREG, XRCOMP, e XROPEN. Cada indicador possui três (XRREG, XRCOMP) ou quatro (XROPEN) categorias utilizadas em sua análise.

O primeiro indicador, XRREG, analisa a regulamentação da escolha do chefe do Executivo. A “regulamentação refere-se ao grau em que um sistema de governo institucionalizou procedimentos para a transferência de poder executivo.” (MARSHALL, Monty G.; JAGGERS, Keith, 2002, p. 20, tradução nossa).<sup>103</sup> As três categorias para ver o nível dessa institucionalização são: (1) Não regulamentada – as mudanças dos chefes do executivo acontecem através e por causa de fortes crises de poder; (2) *Designational* – de Transição – não existe uma competição formal para o cargo de chefe do executivo, mas o mesmo é escolhido pela elite política do país. Pode existes arranjos para que no futuro seja regularizado a maneira de escolha dos chefes do executivo; (3) Regulamentado – “estruturas

<sup>101</sup> Todos os elementos de codificação de autoridade utilizados neste quadro serão explicados, detalhadamente, posteriormente.

<sup>102</sup> Somente se a avaliação do indicador XRCOMP for (3) eleição ou (2) de Transição.

<sup>103</sup> Regulation refers to the extent to which a polity has institutionalized procedures for transferring executive power.

regulamentadas requerem a existência de modos institucionalizados de recrutamento de executivos, seja através de decreto constitucional. [...] O método de futuras seleções do executivo não é dependente do partido em particular ou regime de poder que detém o poder atualmente.” (MARSHALL; JAGGERS, 2002, p. 21, tradução nossa).<sup>104</sup>

Essa terceira categoria do XRREG se encaixa nos seguintes critérios de Dahl (1989): direito de votar (1); direito de ser eleito (2); a parte que receber a maioria dos votos vence (3); e as alternativas vencedoras substituem as perdedoras (6).

O segundo indicador, XRCOMP, analisa a competitividade das escolhas do executivo. Esse indicador se refere ao modo como é feita a escolha pelo chefe do executivo. (MARSHALL; JAGGERS, 2002).

As três categorias utilizadas na análise desse indicador são: (1) Seleção – os chefes do executivo são escolhidos de acordo com a sucessão hereditária ou designação, ou uma combinação de ambos; (2) Dupla/de Transição – na categoria dupla as escolhas do chefe do executivo são alternadas entre sucessão hereditária e eleições competitivas. A de transição é quando um país está transitando de uma categoria de seleção, para a de eleição competitiva; (3) Eleição – ocorrem eleições competitivas para a escolha do chefe do executivo, tendo dois ou mais partidos políticos e candidatos predominantes. Para essa categoria não difere se as eleições são populares ou por uma assembleia previamente eleita. (MARSHALL; JAGGERS, 2002). A ocorrência de eleições competitivas também é um dos critérios de Dahl (1989), que afirma que as eleições devem ser livres e justas.

O terceiro indicador da análise da escolha do chefe do Poder Executivo é o XROPEN. Este indicador analisa a abertura da escolha do executivo. A escolha do chefe do executivo “é aberta na medida em que toda a população politicamente ativa tem a possibilidade de, em princípio, atingir a posição através de um processo regularizado.” (MARSHALL; JAGGERS, 2002, tradução nossa).<sup>105</sup> O que se assemelha muito ao segundo critério de Dahl (1989) que afirma que todos têm o direito de ser eleito, e o quarto critério que diz que as eleições devem ser livres e justas.

Para esse indicador existem quatro categorias. (1) Fechado – a escolha do chefe do executivo é feita por sucessão hereditária; (2) Designação dupla do executivo – existe a sucessão hereditária e uma seleção da corte ou do próprio executivo; (3) Executivo e eleição –

<sup>104</sup> Regulated structures require the existence of institutionalized modes of executive recruitment, either through constitutional decree. [...] the method of future executive selections is not dependent on the particular party or regime currently holding power.

<sup>105</sup> Is open to the extent that all the politically active population has an opportunity, in principle, to attain the position through a regularized process.

sucessão hereditária mais uma eleição; (4) Aberta – o chefe do executivo é escolhido através de uma eleição competitiva, assim como Dahl (1989) fala ser necessário para uma democracia, ou por uma designação da elite política ou por um processo de transição entre essas duas opções. (MARSHALL; JAGGERS, 2002).

O resultado da análise desses três indicadores é o indicador extra EXREC. Esse resultado é dado de acordo com o Quadro 6:

**Quadro 6. Indicador EXREC**

Conceito	Breve descrição	Variáveis Dos indicadores		
		XRREG	XRCOMP	XROPEN
(1) <b>Atribuição</b>	Sucessão por hereditariedade	Regulamentada (3)	Seleção (1)	Fechado (1)
(2) <b>Executivo Duplo: Atribuição + Designação</b>	Atribuição e líderes designados coexistem	Regulamentada (3)	Seleção (1)	Designação dupla (2)
(3) <b>Designação</b>	Competição informal dentro da elite	Transição (2)	Seleção (1)	Aberta (4)
(4) <b>Auto-seleção</b>	Auto-seleção por tomada do poder	Não regulamentada (1)	Não aplicado (0)	Não aplicado (0)
(5) <b>Transição gradual do auto-seleção</b>	Transição gradual do auto-seleção	Transição (2)	Não aplicado (0)	Não Aplicado (0)
(6) <b>Executivo Duplo: Atribuição + Eleição</b>	Atribuição e líderes eleitos coexistem	Regulamentada (3)	Transição (2)	Executivo/Eleição (3)
(7) <b>Transição ou Eleição restrita</b>	Transição ou Eleição restrita	Transição (2)	Transição (2)	Aberta (4)
(8) <b>Eleição Competitiva</b>	Competição formal entre candidaturas publicas	Regulamentada (3)	Eleição (3)	Aberta (4)

Fonte: Adaptado de MARSHALL; JAGGERS, 2002, p. 23.

O terceiro nível de análise é a independência da autoridade do Executivo. Esse nível tem apenas um indicador: o XCONST. Este indicador se refere aos limites institucionalizados

que os chefes do Executivo tem ao tomarem decisões, sejam estas individuais ou coletivas. (MARSHALL; JAGGERS, 2002). Em Israel, essa limitação é feita através do *Knesset*, como já foi visto.

No XCONST é utilizado uma escala com sete categorias: (1) Autoridade Ilimitada – não há regulamentação ou limites para as ações do executivo; (2) Categoria Intermediária; (3) Pequena a moderada limitação – existem limitações, mas estas são limitadas; (4) Categoria intermediária; (5) Limitações Substanciais – o executivo possui mais autoridade que qualquer outro grupo, porém está sujeito a restrições por esses mesmos grupos; (6) Categoria Intermediária; (7) Paridade Executiva ou de subordinação – a ação do executivo é limitada pelo, por exemplo, Poder Legislativo, etc. (MARSHALL; JAGGERS, 2002).

O quarto e último nível de análise que iremos utilizar, mostra a competição política e a oposição nos países estudados (no nosso caso, Israel). Este nível se relaciona com o que Dahl (1989) fala que as deve existir a possibilidade de se inserir um novo candidato no processo, em outras palavras, que as eleições devem ser livres e justas. Esse nível de análise possui dois indicadores: o PARREG, e o PARCOMP. O resultado da análise destes dois indicadores é dada através de um indicador extra, denominado POLCOMP.

O PARREG analisa a regulamentação da participação na competição política. Isto é feito através da percepção da existência e da extensão de regras vinculativas a expressão das preferências políticas. Existe uma escala com cinco categorias nesse indicador: (1) não regulamentado – não há uma organização política duradoura, grupos políticos são formados por cauã da religião, etnia, etc. Mesmo assim, variam de tempos em tempos; (2) identidade múltipla – há uma certa estabilidade duradoura nos grupos políticos que disputam as eleições nacionais; (3) Sectária – as demandas políticas nacionais não são compatíveis com a postura e interesse dos grupos políticos, sendo assim, quando um grupo está no poder ele tende a restringir as ações e interesses dos demais grupos; (4) Restringido – alguma participação política é permitida sem que aja um grande partidatismo, mas muitos grupos, assuntos, etc, são excluídos do processo político; (5) Regulamentado – grupos políticos estáveis e duradouros competem por influencia e posição política. Grupos menores e sem expressão são regularmente excluídos do processo. (MARSHALL; JAGGERS, 2002).

O PARCOMP analisa a competitividade para a participação no processo político. Essa competitividade se refere ao nível de possibilidade de se perseguir novas alternativas de lideranças políticas no processo político. Para que se tenha competitividade é necessário que haja uma interação entre os cidadãos do Estado, então os Estados classificados nas categorias (0) (não regulamentada) ou que estejam em transição da categoria (1) para qualquer outra

categoria do indicador PARREG, não podem ter competitividade.

Esse indicador é dividido em cinco categorias: (0) não aplicável – são os casos classificados como não regulamentados, categoria (1), do indicador PARREG; (1) reprimido – não é permitido nenhuma oposição política de maior importância que seja oposto ao regime político no poder; (2) suprimido – apesar de haver alguma oposição política, o grupo no poder consegue moldar sua forma, limite e tamanho, controlando sua participação na arena política; (3) entre facções – grupos políticos com uma mesma causa que lutam juntos contra outros grupos para colocar em prática a sua agenda e favorecer membros do seu próprio grupo; (4) em transição – uma transição das categorias reprimido, suprimido e entre facções para padrões totalmente competitivos; (5) competitivo – existem grupos políticos estáveis e duradouros que competem por influência política em nível nacional. (MARSHALL; JAGGERS, 2002).

Se formos olhar esse indicador a luz dos critérios de Dahl (1989), podemos ver que esse indicador se refere aos 4º e 5º critérios dele: existência da possibilidade de se inserir um novo candidato de sua preferência (eleições livres e justas), e todos os indivíduos têm que ter igualdade de acesso as informações (liberdade para se associar). O Quadro 7 mostra o resultado das análises dos indicadores PARREG e PARCOMP. Esse resultado gera um novo indicador, o PALCOMP.

**Quadro 7. PALCOMP**

Conceito	Variáveis dos Indicadores	
	PARREG	PARCOMP
<b>(1) Suprimido</b>	Restringido (4)	Reprimido (1)
<b>(2) Restrito</b>	Restringido (4)	Suprimido (2)
<b>(3) Transição Imposta<sup>106</sup></b>	Sectária (3)	Suprimido (2)
<b>(4) Não Institucionalizada</b>	Não Regulamentado (1)	Não aplicável (0)
<b>(5) Transição gradual do (4)</b>	Identidade Múltipla (2)	Não aplicável (0)
<b>(6) Entre Facções/Restrito</b>	Sectária (3)	Entre Facções (3)
<b>(7) Entre facções</b>	Identidade Múltipla (2)	Entre Facções (3)
<b>(8) Transição eleitoral<sup>107</sup></b>	Sectária (3)	Em Transição (4)
<b>(9) Transição eleitoral<sup>108</sup></b>	Identidade Múltipla (2)	Em Transição (4)
<b>(10) Eleições institucionalizadas</b>	Regulamentado (5)	Competitivo (5)

Fonte: Adaptado de MARSHALL; JAGGERS, 2002, p. 28.

Podemos afirmar então que os critérios utilizados para se analisar o grau das

<sup>106</sup> Pode ser uma transição para aumentar ou diminuir as restrições.

<sup>107</sup> Transição eleitoral acontecendo durante um período de conflito persistente no país.

<sup>108</sup> Transição eleitoral acontecendo durante um período de conflito limitado no país.

democracias dos países utilizados pelo *Polity Project* e pela *Freedom Gouse* utilizam, basicamente, os mesmos critérios de Dahl (1989), critérios esses, segundo Lijphart (2003), são os mais aceitos na Ciência Política. Com isso, podemos utilizar essas análises sobre o Estado de Israel para mostrar que Israel é sim, um Estado democrático.

A Tabela 4 mostra a análise da democracia do Estado de Israel pelo *Polity Project* entre os anos 1948 e 2013:

**Tabela 4. Análise da democracia de Israel pelo *Polity Project*.**

(continua)

ano	democ	xrreg	xcromp	xropen	xconst	parreg	parcomp	exrec	palcomp
1948	10	3	3	4	7	5	5	8	10
1949	10	3	3	4	7	5	5	8	10
1950	10	3	3	4	7	5	5	8	10
1951	10	3	3	4	7	5	5	8	10
1952	10	3	3	4	7	5	5	8	10
1953	10	3	3	4	7	5	5	8	10
1954	10	3	3	4	7	5	5	8	10
1955	10	3	3	4	7	5	5	8	10
1956	10	3	3	4	7	5	5	8	10
1957	10	3	3	4	7	5	5	8	10
1958	10	3	3	4	7	5	5	8	10
1959	10	3	3	4	7	5	5	8	10
1960	10	3	3	4	7	5	5	8	10
1961	10	3	3	4	7	5	5	8	10
1962	10	3	3	4	7	5	5	8	10
1963	10	3	3	4	7	5	5	8	10
1964	10	3	3	4	7	5	5	8	10
1965	10	3	3	4	7	5	5	8	10
1966	10	3	3	4	7	5	5	8	10
1967	9	3	3	4	7	2	4	8	9
1968	9	3	3	4	7	2	4	8	9
1969	9	3	3	4	7	2	4	8	9
1970	9	3	3	4	7	2	4	8	9
1971	9	3	3	4	7	2	4	8	9

(continua)

<b>1972</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1973</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1974</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1975</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1976</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1977</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1978</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1979</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1980</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1981</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1982</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1983</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1984</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1985</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1986</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1987</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1988</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1989</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1990</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1991</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1992</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1993</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1994</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1995</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1996</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1997</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1998</b>	9	3	3	4	7	2	4	8	9
<b>1999</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2000</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2001</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2002</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2003</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10

(conclusão)

<b>2004</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2005</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2006</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2007</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2008</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2009</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2010</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2011</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2012</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2013</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10

Fonte: Adaptado do Center for Systemic Peace, 2014a.

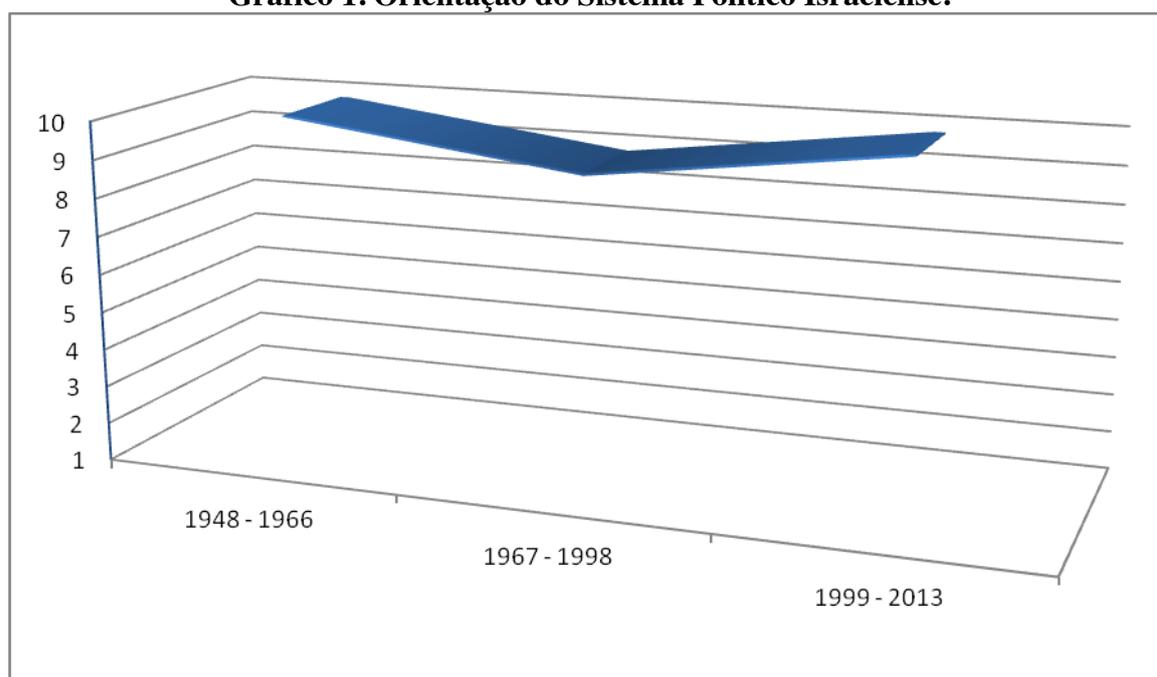
Mesmo havendo um ligeiro declínio na nota dos indicadores DEMOC e PALCOMP, de 10 para 9, entre os anos 1967 e 1997, isso não faz com que Israel deixe de ser uma democracia. Essa mudança na nota aconteceu devido a diminuição em um ponto, de 5 para 4, do indicador PARCOMP no indicador do DEMOC. Isso significa que durante os anos de 1967 e 1997 a competitividade política em Israel foi avaliada como sendo uma de transição (4), das categorias reprimido, suprimido e entre facções para padrões totalmente competitivos, ou vice versa, de padrões totalmente competitivos para a categoria reprimido, suprimido ou entre facções.

No indicador PALCOMP, houve a mudança na categoria também pela mudança do PARCOMP, e também do PARREG. Esta mudança indicando que durante esses anos, a regulamentação da participação na competição política em Israel, foi considerada uma de identidade múltipla (2), onde há certa estabilidade duradoura nos grupos políticos que disputam as eleições nacionais.

No ano de 1998 os indicadores DEMOC e PALCOMP voltam a ter a sua nota ajustada para 10, mostrando que o indicador PARCOMP voltou à categoria de competitivo (5), e o indicador PARREG voltou a ser da categoria regulamento (5).

O Gráfico 1 mostra a orientação geral do sistema político israelense de acordo com os dados do DEMOC expostos na Tabela 4.

**Gráfico 1. Orientação do Sistema Político Israelense.**



Fonte: Criado pela autora com dados extraídos de CENTER FOR SYSTEMIC PEACE, 2014a.

Vemos na Tabela 4 que o indicador EXREC, que é o resultado da análise dos indicadores XRREG, XRCOMP e XROPEN, recebe o conceito 8. Isso significa que as “eleições livres, justas e competitivas são comumente reconhecidas como uma característica institucionalizada da política de Israel.” (CENTER FOR SYSTEMIC PEACE, 2014b, p. 1, tradução nossa).<sup>109</sup> Ao analisarmos o mesmo período, entre 1948 e 2013, no Brasil e no Reino Unido (ANEXO A), vemos que o Brasil só conseguiu o conceito 8, conceito que permanece até hoje, em 1988, ano da Constituição nacional. Já o Reino Unido, no mesmo período, neste indicador, possui o conceito máximo, 10. Isso corrobora com a afirmação de Lijphart (2003) de que a democracia do Reino Unido é uma democracia perfeita.

O fato do indicador XCONST, após sua análise, ser denominado da categoria 7 (Paridade Executiva ou de subordinação), mostra que o executivo tem suas ações limitadas, por exemplo, pelo legislativo. No caso de Israel, como já vimos anteriormente, esse limitador do executivo é o *Knesset*. Isso fica claro em uma das funções do *Knesset* que é, justamente, supervisionar as atividades do Governo israelense. Sendo assim, o primeiro ministro e seu gabinete precisam da confiança do *Knesset* para poder exercer seu poder. Por isso, segundo Mahler (2011) e Center for Systemic Peace (2014b), o *Knesset* é a estrutura de poder dominante em Israel.

Em comparação, o indicador XCONST do Brasil é denominado da categoria 6

<sup>109</sup> Competitive free and fair elections are commonly recognized as an institutionalized feature of Israel’s polity.

(categoria intermediária entre limitações substanciais e Paridade Executiva ou de subordinação). Durante os anos da ditadura militar, esse indicador variou entre a categoria 1 (autoridade ilimitada - não há regulamentação ou limites para as ações do executivo), e a categoria 2 (categoria intermediária – entre a autoridade ilimitada e pequena moderação). Já o Reino Unido apresenta, durante os anos da nossa análise, a categoria 7 nesse indicador, igual a Israel.

Já a participação política (PALCOMP) teve como resultado, após a análise, ser uma competição eleitoral aberta e institucionalizada, por isso recebeu o conceito 10, na Tabela 2. No Brasil a participação política é, desde 1985, avaliada como de transição eleitora, por isso recebe o conceito 9. Já o Reino Unido recebeu, em todos os anos analisados, o conceito 10, assim como em Israel.

O sistema de partidos políticos em Israel é “altamente fragmentado, complexo, e volátil; novos partidos emergem a cada eleição e partidos dissidentes são comuns.” (CENTER FOR SYSTEMIC PEACE, 2014b, p. 2, tradução nossa).<sup>110</sup> Mesmo assim, isso não impede que, historicamente, exista uma aliança duradoura entre dois lados com visões políticas opostas, os conservadores do *Likud* e os mais moderados do Partido Trabalhista.

O fato do sistema de partidos ser altamente fragmentado gera:

uma oportunidade de minoria sociais e étnicas (como imigrantes europeu e a minoria árabe, por exemplo) sejam representados no *Knesset* aonde as relativamente pequenas facções partidárias podem desempenhar um papel importante na construção ou no rompimento das coligações governamentais. (CENTER FOR SYSTEMIC PEACE, 2014b, p. 2, tradução nossa).<sup>111</sup>

Esses resultados encaixam com o que Lijphart (2003), tendo analisado até o ano de 1996, afirma sobre o fato de Israel ser uma democracia imperfeita. É importante ressaltar que em nenhum momento o *Polity Project* denomina Israel como sendo uma democracia perfeita, mesmo recebendo nota 10 no indicador DEMOC e sendo conceito 10 no indicador PALCOMP. Mas, assim como Lijphart (2003), a avaliação do *Polity Project* mostra que Israel é sim uma democracia, dentro dos critérios de Dahl (1989).

Vendo então que o *Polity Project* também classifica Israel como sendo uma democracia e, mais importante, o faz utilizando critérios que muito se assemelham aos

<sup>110</sup> Highly fragmented, complex, and volatile; new parties emerge with each new election and splinter parties are common.

<sup>111</sup> An opportunity for social and ethnic minorities (e.g. European immigrants and the Arab minority) to be represented in the Knesset where the relatively small party factions can play an important role in constructing or breaking up governing coalitions.

critérios de Dahl (1989), vamos ver a seguir como a organização *Freedom House* classifica o Estado israelense.

### 2.3.2 *Freedom House*

Os relatórios anuais da *Freedom House*, chamados de *Freedom in the World*, são relatórios que analisam os “direitos políticos e liberdades civis, compostos de classificações numéricas e textos descritivos para cada país [...]”. (FREEDOM HOUSE, 2014b, p. 1, tradução nossa).<sup>112</sup> Esse relatório anual avalia os direitos políticos e liberdades individuais dos cidadãos dos países analisados.

A metodologia da análise é revista ano a ano tendo, às vezes, pequenas mudanças. Neste trabalho, utilizaremos a metodologia do relatório deste ano, 2014.<sup>113</sup> Essas pequenas mudanças na metodologia acontecem com o intuito de melhorar a análise dos países. Porém, “as séries de dados temporais não são revistos de forma retroativa, e quaisquer alterações à metodologia são introduzidas gradualmente, a fim de assegurar a comparabilidade das classificações de ano para ano.” (FREEDOM HOUSE, 2014b, p. 2, tradução nossa).<sup>114</sup>

Por causa disso, mostraremos as notas dadas pelo *Freedom in the World* a Israel entre os anos 1998 e 2013.<sup>115</sup> Caso haja uma mudança de nota de um ano para o outro, explicaremos essa mudança de acordo com o que está escrito no relatório. A análise sobre o ano de 2013 será feita de acordo com a nova metodologia, podendo, assim, ser melhor explicada e explorada.

A *Freedom House* utiliza um sistema de pontuações, classificação e status em suas análises (ANEXO B). As pontuações são dadas da seguinte forma:

Um país ou território recebe de 0 a 4 pontos para cada um dos 10 indicadores de direitos políticos e 15 indicadores de liberdades civis, que assumem a forma de perguntas; uma pontuação de 0 representa o menor grau de liberdade e 4 o maior grau de liberdade. As questões de direitos políticos são agrupadas em três subcategorias: Processo Eleitoral (3 questões), do pluralismo político e Participação (4), e funcionamento do governo (3). As questões de direitos civis estão agrupadas em quatro subcategorias: Liberdade de Expressão e Opinião (4 questões), Direitos

<sup>112</sup> Reports on political rights and civil liberties, composed of numerical ratings and descriptive texts for each country.

<sup>113</sup> Os relatórios *Freedom in the World* analisam os acontecimentos no país em questão em relação ao ano anterior. Então, o relatório deste ano, 2014, está mostrando os resultados das análises que ocorreram durante o ano de 2013.

<sup>114</sup> The time-series data are not revised retroactively, and any changes to the methodology are introduced incrementally in order to ensure the comparability of the ratings from year to year.

<sup>115</sup> Não existem dados e análise para o ano 2000, não apenas para Israel, mas também para outros países. No site da organização não há uma explicação para a ausência da análise neste ano.

Organizacionais e de associação (3), o Estado de Direito (4), e Autonomia Pessoal e Direitos Individuais (4). A seção de direitos políticos também contém duas questões discricionárias adicionais. Para obter questão discricionária A, uma pontuação entre 1 e 4 podem ser adicionados, conforme o caso, enquanto que para discricionário questão B, uma escala de 1 a 4, podem ser subtraídos, conforme o caso (o pior a situação, mais pontos pode ser subtraído) . A pontuação mais alta que pode ser concedido para a lista de verificação dos direitos políticos é de 40 (ou uma pontuação total de 4 para cada uma das 10 questões). A pontuação mais alta que pode ser atribuído à lista liberdades civis é de 60 (ou uma pontuação total de 4 para cada uma das 15 questões). As notas da edição anterior são usados como referência para o ano em curso em análise. A pontuação é tipicamente alteradas apenas se houve um desenvolvimento do mundo real durante o ano que garante um declínio ou melhoria (por exemplo, a repressão aos meios de comunicação, primeira eleições livres e justas do país), embora mudanças graduais nas condições, na ausência de um evento de sinal, são ocasionalmente registrados nas pontuações. (FREEDOM HOUSE, 2014b, p. 3, tradução nossa).<sup>116</sup>

Cada questão das subcategorias possui várias outras perguntas a serem respondidas, conforme pode ser visto no ANEXO B. Podemos perceber que as subcategorias tratam de assuntos que também são tratados pelos critérios de Dahl (1989). A primeira subcategoria do indicador de direitos políticos, processo eleitoral, analisa se as eleições do país são livres e justas e se todos tem o direito de votar, assim como o quarto e o primeiro critérios de Dahl (1989), respectivamente. Para que um país seja denominado pelo *Freedom in the World* como sendo uma país de democracia eleitoral, ou seja, um Estado democrático, é preciso que o país tenha uma nota 7 ou maior nesta subcategoria, e tenha uma nota maior do que 20 no indicador de direitos políticos. (FREEDOM HOUSE, 2014b).

A segunda subcategoria, do pluralismo político e participação, analisa a liberdade da população em escolher em quem votar, o direito de todos poderem se candidatar, e a liberdade para a existência de oposições políticas. Podemos aqui comparar essas questões com o terceiro critério de Dahl (1989), que fala que os político tem direito de competir pelos votos, e com o quinto critério, que afirma que todos os indivíduos têm de ter igualdade de acesso às

---

<sup>116</sup> A country or territory is awarded 0 to 4 points for each of 10 political rights indicators and 15 civil liberties indicators, which take the form of questions; a score of 0 represents the smallest degree of freedom and 4 the greatest degree of freedom. The political rights questions are grouped into three subcategories: Electoral Process (3 questions), Political Pluralism and Participation (4), and Functioning of Government (3). The civil liberties questions are grouped into four subcategories: Freedom of Expression and Belief (4 questions), Associational and Organizational Rights (3), Rule of Law (4), and Personal Autonomy and Individual Rights (4). The political rights section also contains two additional discretionary questions. For additional discretionary question A, a score of 1 to 4 may be added, as applicable, while for discretionary question B, a score of 1 to 4 may be subtracted, as applicable (the worse the situation, the more points may be subtracted). The highest score that can be awarded to the political rights checklist is 40 (or a total score of 4 for each of the 10 questions). The highest score that can be awarded to the civil liberties checklist is 60 (or a total score of 4 for each of the 15 questions). The scores from the previous edition are used as a benchmark for the current year under review. A score is typically changed only if there has been a real-world development during the year that warrants a decline or improvement (e.g., a crackdown on the media, the country's first free and fair elections), though gradual changes in conditions, in the absence of a signal event, are occasionally registered in the scores.

informações, para poderem escolher e ter a quem eles querem se associar, e ter a liberdade de fazê-lo.

A última subcategoria do indicador de direitos políticos, funcionamento do governo, analisa se os candidatos eleitos assumiram os seus cargos e se as políticas por eles determinadas são seguidas, o nível de corrupção no governo, e o direito e a capacidade que o cidadão tem em conseguir informações sobre o governo. Aqui podemos ver o quinto, sexto e sétimo critérios de Dahl (1989). O sexto critério fala que aqueles que venceram as eleições devem assumir seus cargos substituindo aqueles que perderam, e o sétimo afirma que as ordens deles devem ser executadas.

O segundo indicador, direitos civis, por trabalhar com direitos civis e não com direitos políticos, utiliza menos os critérios de Dahl (1989). Dentro das quatro subcategorias desse indicador, Liberdade de Expressão e Opinião, e Direitos Organizacionais e de Associação, o Estado de Direito, e Autonomia Pessoal e Direitos Individuais, só podemos associar o quinto critério de Dahl (1989).

De acordo com a pontuação recebida pelos países nos indicadores de direitos políticos e liberdades civis, os mesmos são classificados. Esta classificação vai de 1 ao 7, sendo 1 o maior grau de liberdade e 7 o menor grau<sup>117</sup>, como pode ser visto na Tabela 5.

**Tabela 5. Classificação dos Direitos Políticos e Liberdades Civis**

<b>Direitos Políticos</b>		<b>Liberdade Civis</b>	
<b>Pontuação Total</b>	<b>Classificação</b>	<b>Pontuação Total</b>	<b>Classificação</b>
36-40	1	53-60	1
30-35	2	44-52	2
24-29	3	35-43	3
18-23	4	26-34	4
12-17	5	17-25	5
6-11	6	8-16	6
0-5	7	0-7	7

Fonte: Adaptado de Freedom House, 2014b, p. 17.

Após essa classificação é feita uma média entre a pontuação total do indicador dos direitos políticos e do indicador de liberdades civis. É o valor desta média, chamada de

<sup>117</sup> Para as características detalhadas das classificações dos indicadores direitos políticos e liberdades civis, ver ANEXO A.

“Avaliação de Liberdade”, que determina se um país é livre, parcialmente livre, ou não livre, de acordo com a Tabela 6.

**Tabela 6. Status da Liberdade de um país**

Média dos direitos políticos e liberdades civis (avaliação da taxa de liberdade)	Status da Liberdade
1.0 a 2.5	Livre
3.0 a 5.0	Parcialmente livre
5.5 a 7.0	Não livre

Fonte: Adaptado de Freedom House, 2014b, p. 17

Sabendo disso, a Tabela 7 mostra a análise da organização *Freedom House* sobre o Estado de Israel entre os anos de 1998 e 2014:<sup>118</sup>

**Tabela 7. Análise de Israel pela *Freedom House***

Ano	Status	Taxa de Liberdade (1–melhor; 7–pior)	Liberdades Civis (1–melhor; 7–pior)	Direitos Políticos (1–melhor; 7–pior)
1998	FREE	2.0	3	1
1999	FREE	2.0	3	1
2000	----	----	----	----
2001	FREE	2.0	3	1
2002	FREE	2.0	3	1
2003	FREE	2.0	3	1
2004	FREE	2.0	3	1
2005	FREE	2.0	3	1
2006	FREE	1.5	2	1
2007	FREE	1.5	2	1
2008	FREE	1.5	2	1
2009	FREE	1.5	2	1
2010	FREE	1.5	2	1
2011	FREE	1.5	2	1
2012	FREE	1.5	2	1
2013	FREE	1.5	2	1
2014	FREE	1.5	2	1

Fonte: Criado pela autora com dados extraídos de *Freedom House*, 2014a.

<sup>118</sup> Lembrando que a avaliação de um ano sempre corresponde aos acontecimentos do ano anterior do país, pois o relatório da *Freedom House* é sempre expedido em janeiro.

Podemos ver que no ano de 2006 houve uma melhora no indicador de liberdades civis de Israel. Isso ocorreu porque o ano de 2005 foi marcado não apenas por uma diminuição do número de ataques terroristas, mas também por causa do surgimento de um movimento ativista cívico em torno do desligamento do país da Faixa de Gaza.

O ano de 2005 viu uma redução contínua e substancial em ataques terroristas em Israel, resultando em maior segurança e liberdade de movimento. O ano foi dominado por "desengajamento" de Israel a partir da Faixa de Gaza - incluindo a retirada de todos os colonos judeus e as forças armadas israelenses do território - e uma série de acontecimentos políticos relacionados que levou à dissolução do Parlamento e a marcação de eleições gerais para 2006. O levantamento, realizado em agosto e setembro, foi precedida por manifestações em grande escala por ambos os adversários e simpatizantes do plano do primeiro-ministro Ariel Sharon de abandonar todos os 21 assentamentos na Faixa de Gaza e de quatro assentamentos no norte da Cisjordânia. (FREEDOM HOUSE, 2014a, tradução nossa).<sup>119</sup>

A melhoria no indicador de liberdades civis gerou uma melhoria também na taxa de liberdade do país, de 2 passou para 1,5. Isso porque, como explicado anteriormente, a taxa de liberdade é encontrada através da média da classificação dos indicadores de direitos políticos e liberdades civis.

Essa mudança no indicador de liberdades civis e, conseqüentemente, na taxa de liberdade em Israel permanece até o relatório de 2014 (que avalia o ano de 2013). Neste ano, o relatório a *Freedom House* que a política israelense esteve focada em problemas internos, como “solicitações de asilo por africanos, a igualdade de gênero nas práticas de oração no Muro das Lamentações, um movimento em direção ao casamento civil e reassentamento das aldeias beduínas no Negev.” (FREEDOM HOUSE, 2014a, tradução nossa).<sup>120</sup>

No indicador de direitos políticos, Israel conseguiu 36 dos 40 pontos possíveis. Na primeira subcategoria desse indicador, o Estado judaico recebeu 12 dos 12 pontos possíveis. Isso mostra que as eleições em Israel são livres e justas, assim como o quarto critério de Dahl (1989) fala ser necessário. Em janeiro de 2013 ocorrerem eleições para o *Knesset* e a coalizão *Likud – Yisrael Beitenu* conseguiu 31 assentos, com tendências de direita, assim como o primeiro ministro em exercício Benjamin Netanyahu. (FREEDOM HOUSE, 2014a). Os

<sup>119</sup> The year 2005 saw a continued and substantial reduction in terrorist attacks in Israel, resulting in greater security and freedom of movement. The year was dominated by Israel's "disengagement" from the Gaza Strip-including the withdrawal of all Jewish settlers and Israeli armed forces from the territory-and a slew of related political developments that led to the dissolution of parliament and the scheduling of general elections for 2006. The withdrawal, conducted in August and September, was preceded by large-scale demonstrations by both opponents and supporters of Prime Minister Ariel Sharon's plan to abandon all 21 settlements in the Gaza Strip and four settlements in the northern West Bank.

<sup>120</sup> African asylum seekers, gender equality in prayer practices at the Western Wall, moves toward civil marriage, and resettlement of Bedouin villages in the Negev.

outros partidos que conseguiram assentos nessas eleições foram:

O recém formado partido centrista *Yesh Atid* (há um futuro), com 19, o Partido Trabalhista com 15, o partido de direita *asa-Habayit Hayehudi* (Lar Judeu) com 12, as partes ultraortodoxas *Shas* e *United Torah Judaism* com 11 e 7, respectivamente, e seis menores, com 2-6 assentos cada. Netanyahu formou um governo de coalizão, incluindo *Yesh Atid* e *Habayit Hayehudi*, excluindo os dois partidos ultra-ortodoxos. (FREEDOM HOUSE, 2014a, tradução nossa).<sup>121</sup>

Na segunda subcategoria desse indicador, pluralismo político e participação, Israel conseguiu 14 dos 16 pontos possíveis. Isso porque apesar de Israel ter um sistema multipartidário competitivo e diversificado, candidatos que se opõe ao sistema democrático ou neguem as características judaicas de Israel são proibidos de participar do sistema político, e conseqüentemente das eleições. (FREEDOM HOUSE, 2014a).

Outro problema é o fato de que os cidadãos palestinos de Israel ainda enfrentarem discriminação, apesar de terem direitos políticos iguais aos dos israelenses. Mesmo que os árabes sejam 20% da população de Israel, nunca houve um partido árabe que fizesse parte da coalizão do governo, ou um cidadão árabe que exercesse um cargo político de alto escalão. (FREEDOM HOUSE, 2014a).

A última subcategoria desse indicador, funcionamento do governo, recebeu 10 dos 12 pontos possíveis. Isso, de acordo com o relatório da *Freedom House*, se deu devido aos casos de corrupção dos últimos anos em Israel:

Os escândalos de corrupção nos últimos anos têm comprometido vários funcionários de alto escalão. Ehud Olmert renunciou ao cargo de primeiro-ministro em 2008, em meio a alegações de fraude, e foi indiciado em 2009. Em julho de 2012, ele não foi considerado culpado em dois grandes casos de corrupção, embora ele foi condenado por abuso de confiança. Outro caso de corrupção contra Olmert estava pendente no final de 2013. Separadamente, o líder do *Yisrael Beiteinu*, Avigdor Lieberman, foi indiciado por fraude e quebra de confiança em dezembro de 2012, o que levou a sua demissão como ministro das Relações Exteriores. Ele foi absolvido em novembro de 2013 no entanto, o que lhe permite regressar ao seu posto no gabinete. Israel ficou em 36 lugar entre 177 países e territórios pesquisados em 2013 no Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional. A frequência relativa das investigações de corrupção de alto nível é acoplado com uma forte intolerância social para fraude. A pesquisa *Transparency International's 2013 Global Corruption Barometer* mostrou que quase todos os israelenses estão dispostos a combater a corrupção e denunciar violações. (FREEDOM HOUSE, 2014a, tradução nossa).<sup>122</sup>

<sup>121</sup> Newly formed centrist party *Yesh Atid* (There Is a Future) with 19, the Labour Party with 15, the right-wing *Habayit Hayehudi* (Jewish Home) with 12, the ultra-Orthodox parties *Shas* and *United Torah Judaism* with 11 and 7, respectively, and six smaller parties with 2 to 6 seats each. Netanyahu formed a governing coalition including *Yesh Atid* and *Habayit Hayehudi*, while excluding the two ultra-Orthodox parties.

<sup>122</sup> Corruption scandals in recent years have implicated several senior officials. Ehud Olmert resigned as prime minister in 2008 amid graft allegations, and was indicted in 2009. In July 2012, he was found not guilty in two major corruption cases, though he was convicted of breach of trust. Another corruption case against Olmert

O segundo indicador da *Freedom House*, liberdades civis, recebeu a nota 45 em 60. Na primeira subcategoria, Liberdade de Expressão e Opinião, Israel teve uma nota 12, sendo que a nota máxima era 16. No Estado judaico existe uma liberdade para se criticar o Governo, e a mídia israelense é independente. Apesar disso, ainda há casos de reporteres, especialmente palestinos, serem proibidos de entrarem em solo israelense. (FREEDOM HOUSE, 2014a).

Apesar de Israel ter sido fundado como um “Estado judeu democrático”, existe o respeito a liberdade religiosa. Porém, ainda existe uma certa discriminação contra líderes cristãos e mulçumanos. Mulçumanos são, as vezes, proibidos de ir ao Templo do Monte, ou *Haram al-Sharif*, em Jerusalém. A educação primária e secundária é universal e, desde 2010, todas as escolas do Estado ensinam o Árabe. Porém muitas crianças árabes encontram dificuldade em se matricular nas escolas judaicas. (FREEDOM HOUSE, 2014a).

Na subcategoria Direitos Organizacionais e de Associação, Israel recebeu 11 dos 12 pontos. Em Israel é possível encontrar uma sociedade civil altamente ativa, principalmente porque as manifestações são permitidas. Porém, grupos que são contra a existência Estado judeu são proibidos de fazerem qualquer tipo de manifestação. (FREEDOM HOUSE, 2014a). Outro fator importante é o fato dos trabalhadores poderem fazer parte de sindicatos, e terem o direito de fazerem greves e negociações coletivas.

A terceira subcategoria, o estado de direito, teve uma nota 11 em 16. É comum, em Israel, que cidadãos árabes recebam uma educação, serviços sociais e moradias que são inferiores aos cidadãos judeus. Alguns benefícios dados pelo Estado, como bolsas de estudos ou empréstimos para compra de imóveis, só são dados para aqueles que serviram no exército. Como cidadãos palestinos de Israel não são obrigados a se alistarem no exército, nem todos conseguem ter acesso a esses direitos. (FREEDOM HOUSE, 2014a).

A última subcategoria do indicador Liberdades Civis, a autonomia pessoal e direitos individuais, também recebeu nota 11 em 16. Isso porque a entrada em locais públicos muitas vezes é difícil em decorrência das medidas de segurança. O traslado de moradores da Jerusalém Oriental é dificultado pela barreira militar na Cisjordânia. (FREEDOM HOUSE, 2014a).

Em Israel as mulheres já alcançaram igualdade substancial em quase todos os níveis..

---

was pending at the end of 2013. Separately, Yisrael Beitenu leader Avigdor Lieberman was indicted for fraud and breach of trust in December 2012, prompting his resignation as foreign minister. He was acquitted in November 2013, however, allowing him to return to his cabinet post. Israel was ranked 36 out of 177 countries and territories surveyed in Transparency International’s 2013 Corruption Perceptions Index. The relative frequency of high-level corruption investigations is coupled with a strong societal intolerance for graft. Transparency International’s 2013 Global Corruption Barometer survey showed that nearly all Israelis are willing to combat corruption and report violations.

Casamentos entre judeus e não-judeus ainda não são reconhecidos pelo Estado, a não ser que tenham sido realizados em outros países, restringindo ainda a liberdade dos cidadãos nessa área. (FREEDOM HOUSE, 2014a).

Como podemos ver, de acordo com o relatório da *Freedom House*, Israel é sim uma democracia, mesmo que não seja uma democracia perfeita. Não existe problema em não encontrarmos todos os oito critérios de Dahl (1989) na democracia israelense após analisarmos o que Lijphart (2003) disse sobre Israel e os dados do *Polity Project* e da *Freedom House*. Isso, porque, o próprio Dahl (1989) admite que nenhuma organização humana satisfará todas os oito critérios colocados por ele. Segundo ele, as condições mais atendidas são a segunda (o voto de cada membro tem o mesmo valor), a terceira (a maioria vence), e a sexta (as alternativas vencedoras substituem as perdedoras). (DAHL, 1989).

Podemos, então, afirmar que o Estado de Israel é sim uma democracia. Isso é fundamental pois essa pesquisa tem como tema a tensão existente na relação entre os Estados *democráticos* e as agências de inteligência. Agora que temos a base necessária para afirmarmos sobre o caráter democrático de Israel, vamos analisar a criação da comunidade de inteligência israelense, mais especificamente do Mossad. Analisaremos também a estrutura dessa organização tão fundamental para o Estado Israelense. Após isso, veremos como Israel lida com a tensão existente entre as ações transparentes do governo e as ações secretas do Mossad.

## MOSSAD

Já sabendo e entendendo a definição de segredo e de agência de inteligência, além também, do processo de inteligência, iremos ver qual é a origem da comunidade de inteligência do Estado de Israel, e, mais especificamente, do Mossad. Iremos ver também, como esta agência de inteligência israelense é estruturada, suas principais mudanças ao longo dos anos, e alguns de seus principais casos.

### 3.1 Origens da comunidade de inteligência israelense

As agências de inteligência israelenses existem, de acordo com Lowenthal (2012), devido à premissa que o Estado de Israel está, essencialmente, cercado por inimigos. David (2009) afirma que o Estado de Israel é ameaçado de aniquilação. Israel é “um país pequeno, muito em desacordo com seus vizinhos na religião, cultura e valores; com vizinhos que não aceitam seu direito de existir, ou na melhor das hipóteses, que estão dispostos a conviver com relutância.” (RAVIV; MELMAN, 2014, p. 161, tradução nossa).<sup>123</sup>

Segundo Kennedy (1983b), a comunidade de inteligência israelense parece, num primeiro momento, a figura de um sistema eficiente. Talvez seja por isso que Bar-Zohar e Mishal (2012) afirmam que a inteligência israelense ganhou, ao longo dos anos, uma imagem de *Superman*. Muitos livros e filmes de espionagem mencionam o Mossad, que, provavelmente, deve ser a segunda palavra hebraica mais conhecida, perdendo apenas para *shalom*. (KAHANA, 2010).

Porém, antes mesma da criação do Estado israelense, em 1948, já existiam quatro órgãos distintos que coordenavam a coleta de informações para os judeus na região onde hoje é Israel. Essas informações eram necessárias para atividades como “resgate de judeus, imigração ilegal, atacar manifestantes árabes, e ações contra o Mandato Britânico.” (MOSSAD, 2015, tradução nossa).<sup>124</sup>

A principal organização secreta dos israelenses que já estavam na Palestina, antes mesmo de 1939, era o Haganah. O braço de inteligência do Haganah era conhecido como Shai. (RAVIV; MELMAN, 2014; MOSSAD, 2015).

De acordo com Kahana (2010), antes da criação de Israel, havia milícias secretas,

---

<sup>123</sup> A small country, vastly at variance from its neighbors in religion, culture, and values; with neighbors who do not accept its right to exist, or at best are willing to coexist reluctantly.

<sup>124</sup> Rescuing Jews, illegal immigration, attacking the Arab rioters, and action against the British Mandate.

formadas por judeus, que atuavam na região da Palestina. Uma dessas milícias, e possivelmente a principal, era conhecida como *Sherut ha'Yediot ha'Artzit*, ou SHAI, que significa Serviço Nacional de Informação. Outra milícia atuante na região antes mesmo de 1948 era o *Palmach*, que é a sigla em hebraico para Unidade de Ataque.

Existia também a milícia *Rakesh*, que significa “aquisições”. Essa era responsável pela obtenção de armas, não importando por qual meio fosse. E por último, existia também o *Mossad Le'Aliyah Beth*, que tinha como responsabilidade organizar e levar imigrantes, de forma ilegal, para a Palestina.

Como podemos ver, a inteligência israelense se formava antes mesmo da formação do próprio Estado. De acordo com Kahana (2010) essas quatro organizações já existiam antes do ano de 1939, ou seja, quase 10 anos antes da criação do próprio Estado de Israel. E, de acordo com Raviv e Melman (2014), toda a comunidade de inteligência de Israel se originou a partir do Shai.

O ano de 1939 marcou uma nova etapa do desenvolvimento da comunidade de inteligência israelense. Nesse ano, a publicação do Livro Branco de MacDonald, que limitava a imigração de judeus para a região da Palestina, intensificou o confronto entre britânicos e judeus sobre o futuro da região. (KAHANA, 2010).

Foi por causa disso, e do início da Segunda Guerra Mundial, que o Haganah começou a fazer um esforço para unir as quatro organizações de inteligência da comunidade judaica na Palestina, formando assim apenas uma agência. É nesse momento que o primeiro Serviço de Informação oficial, o *Sheruth Yedioth*, ou SHAI é criado, passando a incluir também as atividades de contra-espionagem. (DEKEL<sup>125</sup> apud KAHANA, 2010).

Embora alguns membros do Shai tivessem atuado contra os nazistas, junto com as forças britânicas na Europa e no Norte da África, obtendo assim experiência em “[...] espionagem, contrabando e coleta de informações por todos os meios [...]” (RAVIV; MELMAN, 2014, p. 24 e 25)<sup>126</sup>, no geral, de acordo com Kahana (2010), seus agentes não tinham uma experiência formal em inteligência. Mesmo assim, foram capazes de coletar informações necessárias na época, beneficiando-se significativamente de sua organização eficaz e, também, da disponibilidade de agentes judeus de origem e língua árabe, infiltrados em seus países de origem e em comunidades árabes dentro do Mandato Britânico.

Porém, o principal evento envolvendo o SHAI foi a independência de Israel, em 1948.

<sup>125</sup> DEKEL, E. **Shai**: the exploits of Hagana intelligence. Yoseloff: New York, 1959.

<sup>126</sup> [...] spying, smuggling, and gathering information by all means [...]. Some had been active with British forces in Europe and North Africa, in the name of defeating the Nazis.

Raviv e Melman (2014) e Kahana (2010) afirmam que o principal motivo para a existência do Shai era coletar informações não apenas sobre os Estados árabes, mas também sobre os dissidentes judeus. Nos anos de 1947 e 1948 os recursos do SHAI, homens, armas e esforço, foram concentrados exclusivamente nessas tarefas. Porém, Kahana (2010) afirma que, após a votação da ONU sobre a partição do território Palestino em 1947, o Shai perdeu contato com muitos agentes palestinos e árabes que trabalhavam em seu favor.

A partir desse momento até a véspera da Guerra de Independência de Israel em maio 1948, o Shai não conseguiu avaliar a força militar dos Estados árabes. O jovem Estado sabia muito pouco sobre os planos do inimigo, e as forças israelenses se surpreenderam com os números e a força dos exércitos árabes. Um alto preço foi pago por este erro de avaliação. O Shai conseguiu apreender as rotas planejadas de invasões árabes no inexperiente Estado judeu apenas uma semana antes de serem lançada. Muitos na liderança judaica não acreditavam que os britânicos realmente sairiam ou que os exércitos árabes regulares iriam atacar, mas eles estavam errados nesses dois aspectos. Informantes árabes já não podiam ser contactados após o início dos combates, devido a dificuldades de comunicação bem como à falta de vontade por parte de muitos para continuar a trabalhar contra o seu próprio povo. (KAHANA, 2010, p 808, tradução nossa).<sup>127</sup>

Um mês e meio após a declaração de independência de Israel, no dia 30 de junho de 1948, o Shai foi dissolvido. Porém, mesmo com erros, e às vezes ineficácia por parte da agência, os recursos e pessoal do Shai foram utilizados na formação da infraestrutura das novas agências de inteligência israelenses. (KAHANA, 2010). Essas novas agências já nasceram com experiência em espionagem e operações secretas, vindas do tempo do Shai. (BAR-ZOHAR; NISSIM, 2012).

Com a criação do Estado de Israel as novas organizações de inteligência que estavam sendo criadas com a dissolução do Shai teriam que não apenas atender o desejo do então primeiro ministro israelense de ter uma ótima inteligência, mas fazer isso sem “tropeçar” nos valores democráticos da nova nação. (RAVIV; MELMAN, 2014). Ben-Gurion, o então primeiro ministro entendia que o país não podia ficar sem uma comunidade de inteligência, pois isso era vital para a segurança do Estado. (MOSSAD, 2015).

*Shai*, o braço de inteligência da *Haganah*, iria digerir a si mesmo e outros grupos

<sup>127</sup> From that time until the eve of Israel's War of Independence in May 1948, the SHAI failed to evaluate the military strength of the Arab states. The young state knew very little about enemy plans, and Israeli forces were surprised by the numbers and strength of the Arab armies. A heavy price was paid for this assessment error. The SHAI managed to learn the planned routes of Arab invasions of the fledgling Jewish state only a week before they were launched. Many in the Jewish leadership did not believe that the British would really leave or that the regular Arab armies would attack, but they were mistaken on both counts. Arab informers could no longer be contacted once the fighting broke out, due to communication difficulties as well as to unwillingness on the part of many to continue working against their own people.

clandestinos sionistas pré-estatais para produzir várias comunidades de agências. Todos eles teriam, inicialmente, nomes que começassem com *Shin Mem* - as iniciais hebraicas para *Sherut Modi'in* (Serviço de Inteligência), seguido de um único dígito, como no estilo britânico MI5 e MI6. A formalização de uma nova estrutura para a comunidade de inteligência levaria oito meses.

As funções militares e civis seriam separadas, e a comunidade estaria lutando por um Estado moderno que havia vencido sua guerra de independência. (RAVIV; MELMAN, 2014, p. 25, tradução nossa).<sup>128</sup>

Toda a noção de uma 'inteligência israelense' passava pela intenção de proteger não apenas os israelenses que iriam morar no novo Estado, mas também aqueles que estavam espalhados pelo mundo. Os fundadores do Estado de Israel, e também da sua comunidade de inteligência, criam que a criação dessas agências era uma das maneiras de acabar com a diáspora do povo judeu, e reuni-los novamente em sua terra prometida. (RAVIV; MELMAN, 2014).

Pode-se, portanto, dizer que a comunidade de inteligência de Israel é herdeira de quatro fontes básicas da comunidade israelense: a ideologia zionista; a religião judaica; a tradição democrática; e a ética dos agentes (Shapiro, 2010), e suas estruturas e capacidades desenvolveram-se rapidamente nos primeiros anos de existência do novo Estado, com o intuito de assegurar que suas necessidades de segurança estavam sendo atendidas. (Shapiro, 2006).

Então, em junho de 1948, a comunidade de inteligência de Israel foi formada e dividida da seguinte forma: Inteligência Militar (MI); a Agência de Segurança de Israel (ISA); o Departamento de Político do Ministério do Exterior; e o Instituto *Aliyah B*, que após um tempo após sua criação, passou a se chamar Nativ. (RAVIV; MELMAN, 2014; KAHANA, 2010).

### 3.2 As organizações de inteligência de Israel

Como falamos, desde antes da criação do Estado de Israel, já haviam organizações dedicadas a coleta de informações na região da Palestina. Com a criação do Estado, em 1948, essas organizações foram estruturadas de maneira a fazerem parte do aparato do governo destinado a trabalhar em defesa da segurança nacional. Vamos ver como são organizadas

<sup>128</sup> Shai, the Haganah's intelligence arm, would digest itself and other pre-state Zionist underground groups to produce several agencies community. All of them would initially bear names starting with Shin Mem – the Hebrew initials for Sherut Modi'in (Intelligence Service), followed by a single digit, as in the British style of MI5 and MI6. Formalizing a new structure for the intelligence community would take eight months.

Military and civilian functions would be separated, and the community was meant to be fighting for a modern state that had won its war of independence.

essas agências, focando, mais profundamente, na estrutura e organização o Mossad.

### **3.2.1 Inteligência Militar (MI)**

A inteligência militar era um departamento dentro das Forças de Defesa de Israel. (IDF, sigla em inglês). Em 1953 o Departamento de Inteligência passou a se chamar *Agaf ha-Modi'in* (AMAN), ou Diretório de Inteligência Militar. (RAVIV; MELMAN, 2014; KAHANA, 2010; MOSSAD, 2015).

O papel da inteligência militar israelense incluía as mais diversas funções, como coleta de informações de exércitos árabes, do monitoramento de jornais e rádios israelenses, manter a segurança do Estado, junto com o exército israelense, e contraespionagem. (RAVIV; MELMAN, 2014; MOSSAD, 2015).

A nova inteligência militar foi dividida em duas unidades principais, os Departamentos de Coleta e de Pesquisa. O Departamento de Coleta é responsável pela coleta de SIGINT, IMINT e OSINT. Já o Departamento de Pesquisa, “recebe e analisa informação reunida por toda a comunidade de inteligência israelense, incluindo o próprio MI, do ISA, e o Mossad, que é a agência de inteligência israelense mais conhecida.” (KAHANA, 2010, p. 809, tradução nossa).<sup>129</sup>

### **3.2.2 Agência de Segurança de Israel (ISA), ou Shin Bet**

Também conhecida como *Sheruth ha-Bitahon ha-klali*, ou *Shin Bet*, em hebraico. No momento de sua criação o *Shin Bet* foi estabelecido como parte do exército israelense. Porém, um tempo após a independência, o *Shin Bet* passou a fazer parte do Escritório do Primeiro Ministro. (RAVIV; MELMAN, 2014; e KAHANA, 2010).

Em 08 de fevereiro de 1949, foi estabelecida a existência de um serviço de segurança oficialmente e legalmente pela primeira vez, embora não tenha sido revelada ao público até 1957. Ao serviço foram confiadas outras missões, incluindo a luta contra a espionagem estrangeira, o combate de espionagem e subversão no setor árabe, bem como a responsabilidade pela segurança das instituições vitais e infra-estrutura dentro de Israel, assim como de embaixadas no exterior. (ISRAEL SECURITY AGENCY, 2010, tradução nossa).<sup>130</sup>

<sup>129</sup> Receives and analyzes information assembled by the entire Israeli intelligence community, including the MI itself, the ISA, and the Mossad, which is the most well-known Israeli intelligence agency.

<sup>130</sup> On February 8th, 1949, the existence of a Security Service was established for the first time in official law, although it was not revealed to the public until 1957. The Service was entrusted with further missions, including the countering of foreign espionage, the countering of espionage and subversion in the Arab sector,

Inicialmente o papel dessa agência era combater espões estrangeiros e espionar cidadãos israelenses que tivessem atitudes suspeitas, principalmente a minoria árabe. Além disso, a ISA também ficou, durante um tempo, responsável pelos presídios e prisioneiros, além da segurança dos prédios do governo israelense. (RAVIV e MELMAN, 2014). No período em que foi responsável pelos presos israelenses, o *Shin Bet* utilizou de métodos contestados, como espancamento, no interrogatório de suspeitos. Por causa disso, em 1987, foi criada uma lei que estabelecia um critério de interrogatório de suspeitos, na tentativa de evitar abusos. (KAHANA, 2010).

Nos dias de hoje, de acordo com Kahana (2010), faz parte da responsabilidade do *Shin Bet*, a segurança do Estado de Israel e de seus cidadãos contra qualquer tipo de atividade terrorista ou uma revolução violenta. Além disso, a agência deve também alimentar o exército israelense, IDF, com informações de inteligência para ações de contraespionagem, além de operações contraterrorismo que o exército realiza na Faixa de Gaza e no *West Bank*.

Outra função do *Shin Bet*, dada a agência após a Guerra dos Seis Dias, é acompanhar todas as atividades de qualquer organização terrorista palestina nos territórios ocupados pelos israelitas.

### 3.2.3 Serviço de Imigração Clandestino

*Ha-Mossad le-Aliyah Bet*, ou Instituto *Aliyah B*, era uma organização que já existia antes da criação do Estado de Israel, e continuou suas atividades depois disso. Sua função antes de 1948 era de levar judeus, clandestinamente, para a região da Palestina. Apesar de ter Mossad em seu nome, o Instituto *Aliyah B* não tinha nenhuma relação com a agência de inteligência israelense Mossad. (KAHANA, 2010; RAVIV; MELMAN, 2014).

A importância do *Aliyah B* passava pelo tamanho da população de Israel.

Imigração representava uma chance rápida para fazer o novo e mais forte, em termos populacionais, maior. Se mais pessoas significava maior segurança nacional, a comunidade de inteligência certamente estaria envolvida. A rampa de lançamento para a ação neste domínio foi a agência clandestina de pré-estatal ficado na imigração ilegal, *ha-Mossad le-Aliyah Bet*, ‘o Instituto de Aliyah B’. Seu trabalho original focado em levar judeus para a região da Palestina, governada pela Grã-Bretanha. Um trabalho semelhante continuou e até mesmo ampliado após Israel

nasceu em 1948. (RAVIV, MELMAN, 2014, p. 173, tradução nossa).<sup>131</sup>

Em 1950, quase 50 mil judeus chegaram do Yemem. Entre 1950 e 1952 quase 150 mil judeus iraquianos chegaram a Israel. Além disso, milhares foram tirados da Síria, Irã, Etiópia, Sudão, e da União Soviética. Segundo Raviv e Melman (2014), em seus primeiros quatro anos de existência, a *Aliyah B* foi responsável, praticamente, pela duplicação da população de Israel.

Em 1951, *Aliyah B* passou a ser chamada de *Nativ*. “*Nativ* foi responsável pela conexão com os judeus na União Soviética e na Europa Oriental e da imigração para Israel provenientes desses países.” (KAHANA, 2010, p. 812, tradução nossa).<sup>132</sup>

Ao longo dos anos, *Nativ* tornou-se uma parte inseparável da comunidade de inteligência israelense, estabelecendo unidades de investigação e de recolhimento de informações e realização de operações clandestinas, tais como envio de agentes sob cobertura diplomática para consulados israelenses em países por trás da cortina de ferro. *Nativ* também realizou operações secretas para estabelecer contato com os judeus e para fornecê-los com materiais informativos sobre Israel, livros de oração, dicionários hebraicos, e afins. Para este fim, a agência recrutou judeus que eram cidadãos de outros países além de Israel e membros de movimentos juvenis no exterior. (KAHANA, 2010, p. 812, tradução nossa).<sup>133</sup>

Em 1961, um novo braço do *Nativ* foi criado, chamado *Bar*. Seu papel era de começar um movimento entre os judeus de todo o mundo para que pressionassem a União Soviética a permitir que judeus que morassem lá pudessem, livremente, emigrar para Israel. O *slogan* era: “deixe meu povo ir.” (KAHANA, 2010, p. 812, tradução nossa).<sup>134</sup>

Por trinta anos, esse braço do *Nativ* foi responsável por emigrações de judeus da Romênia, por meio de um acordo feito com o ditador romeno Nicolae Ceausescu. (KAHANA, 2010). Porém, a agência também foi responsável por operações clandestinas que levaram pra Israel centenas de milhares de judeus de países do leste europeu e da União Soviética.

<sup>131</sup> Immigration represented a chance rapidly to make the new stronger and, in population terms, bigger. If more people meant greater national security, the intelligence community was sure to be involved. The launching pad for the action in this sphere was the pre-state clandestine agency that focused on illegal immigration, ha-Mossad le-Aliyah Bet, ‘the Institute for Aliyah B’. Its original work focused on sneaking Jews into British-ruled Palestine. Similar work continued and even expanded after Israel was born in 1948.

<sup>132</sup> *Nativ* was responsible for the connection with Jews in the Soviet Union and Eastern Europe and for immigration to Israel from those countries.

<sup>133</sup> Over the years, *Nativ* became an inseparable part of the Israeli intelligence community, establishing research and intelligence-gathering units and carrying out clandestine operations, such as sending agents under diplomatic cover to Israeli consulates in countries behind iron curtain. *Nativ* also ran secret operations to establish contact with Jews and to provide them with informational materials about Israel, prayer books, Hebrew dictionaries, and the like. To this end, it recruited Jews who were citizens of countries other than Israel and members of youth movements abroad.

<sup>134</sup> Let My People Go.

Com o fim da Guerra Fria e da União Soviética o relacionamento diplomático entre Israel e os países do bloco do leste europeu foi retomado, fazendo com que os judeus pudessem emigrar para Israel livremente. Com isso, os antigos métodos utilizados pelo Nativ e pelo Bar deixaram de ser utilizados. Segundo Kahana (2010), em 2000, o tamanho do Nativ foi consideravelmente reduzido, fazendo com que as unidades de pesquisa e inteligência da agência fossem fechadas. Além disso, algumas outras unidades foram transferidas para outras agências.

### ***3.2.4 Serviço de Inteligência Externa: o Instituto para Inteligência e Operações Especiais, ou Mossad***

Após a criação do Estado de Israel, em 1949, foi decidido que toda a espionagem feita em outros países seria feita pelo Departamento de Política do Ministério do Exterior. Porém, dois anos depois, o Mossad foi ‘desligado’ do gabinete do primeiro ministro. (KAHANA, 2010; RAVIV e MELMAN, 2014; SHPIRO, 2006). Porém, mesmo não sendo mais ligado ao gabinete do primeiro ministro, o Mossad deveria sempre responder ao mesmo, ordem do então primeiro ministro Ben-Gurion. (SHPIRO, 2006).

Seu então diretor, Reuven Shiloah estabeleceu, que as funções do Mossad seriam: operar em países árabes e servir como protetores de judeus e sionistas em todo o mundo. Além disso, ele também se preocupou em ter as tecnologias mais modernas de espionagem da época, mantendo um relacionamento próximo com agências europeias e norte americanas. (RAVIV e MELMAN, 2014). Durante os anos que Shiloah liderou o Mossad, e nos anos de liderança de seu sucessor, Isser Harel, o Mossad se desenvolveu como sendo uma agência com atividades em todo o mundo. (SHPIRO, 2006).

O nome em hebraico do Mossad é: *Mossad Le'Modi'in Ule'Tafkidim Meyuhadim*, e significa Instituto para Inteligência e Operações Especiais. (KAHANA, 2010). De acordo com Raviv e Melman (2014), o Mossad se tornou o mais conhecido dos serviços secretos israelense.

Como visto, o Mossad foi criado, oficialmente, em 1951, após ser desligado do gabinete do primeiro ministro israelense. Quando ocorreu este desligamento o Mossad adotou como lema o seguinte texto: “Sem diretrizes a nação cai, o que a salva é ter muitos conselheiros.” (PV 11, 14). O lema mostra que o Mossad foi criado para ser esses “muitos conselheiros”, levando para os tomadores de decisão as informações (conselhos) necessários para que as decisões necessárias para a segurança do Estado pudessem ser tomadas. (BAR-

ZOHAR; MISHAL, 2012).

Após a separação do Mossad do gabinete do primeiro ministro, o líder da agência queria que a mesma se aproximasse e fizesse um acordo de cooperação com a CIA, agência de inteligência dos EUA. Esse acordo de cooperação foi feito em 1951. Este acordo: “lançou as bases para o intercâmbio de informações estratégicas entre a CIA e o Mossad e fez com que as agências se comprometessem a se informarem mutuamente sobre questões de interesse mútuo.” (RAVIV; MELMAN, 2014, p. 33, tradução nossa).<sup>135</sup>

Porém, esse acordo não era seguido à risca. De acordo com Raviv e Melman (2014) o Mossad sempre se mostrou relutante em compartilhar suas informações com outras agências amigas, mesmo que fosse um de seus mais importantes aliados. A maior relutância em compartilhar informações com a CIA se encontrava no fato que os EUA tinham muitos negócios com países árabes, e os israelenses temiam que alguma informação importante fosse repassada a seus inimigos.

O Mossad, assim como outras agências de inteligência israelenses, considerava qualquer força que se opunha e lutava contra o nacionalismo árabe, um possível aliado de Israel. Dentre esses possíveis aliados estavam: “a minoria Maronita no Líbano, os drusos na Síria, os curdos no Iraque, e os cristãos no sul do Sudão, todos que sofreram sob o jugo das maiorias muçulmanas em seus países. Irã e Turquia sempre se orgulharam de salientar que, embora muçulmano, eles não eram árabes.” (RAVIV; MELMAN, 2014, p. 45).<sup>136</sup>

À medida que o Mossad ia estabelecendo relação com esses grupos, um novo aspecto da política externa de Israel foi sendo criada, este sob responsabilidade total do Mossad. A facilidade com que os agentes do Mossad tinham em contactar e estabelecer uma relação com grupos de várias partes do mundo, principalmente do Oriente Médio, surpreendia até mesmo os primeiros ministros israelenses. (RAVIV; MELMAN, 2014).

O resultado disso foi um acordo secreto, porém formal, de cooperação entre o Mossad e o Serviço de Segurança Nacional turco, o TNSS. Segundo Raviv e Melman (2014), o Mossad também conseguiu estabelecer, na mesma época, um acordo de cooperação semelhante com o lendário serviço secreto do Irã, Savak. Em 1958, esses três serviços de inteligência formaram uma rede de cooperação formal, denominada de *Trident*. Esta realiza reuniões semestrais com seus respectivos diretores.

---

<sup>135</sup> Laid the foundation for the Exchange of strategic information between the CIA and the Mossad and committed them to report to each other on matters of mutual interest.

<sup>136</sup> The Maronite minority in Lebanon, the Druze in Syria, the Kurds in Iraq, and the Christians in southern Sudan, who all suffered under the yoke of the Muslim majorities in their countries. Iran and the Turkey were always proud to point out that, although Muslim, they were not Arabs

O Mossad começou a atuar, então, em conjunto com essas duas agências na coleta de informação no Irã e na Turquia. Mesmo assim, a agência ainda não tinha uma estrutura concreta. Mas isso mudou em 1962, 11 anos após a criação da agência.

Nessa época, o então presidente da agência, Isser Harel, começou a ser questionado pelo então primeiro ministro israelense, Ben-Gurion, sobre a precisão dos relatórios e informações sendo passadas a ele pelo Mossad. Por causa desses questionamentos, o relacionamento de confiança que eles tinham foi abalado, e Harel pediu demissão do cargo, sendo substituído, em março de 1963, pelo General Meir Amit. (BAR-ZOHAR; MISHAL, 2012).

Amit nasceu em 1921 em Tiberias, na região da Palestina que era, na época, comandada pela Grã-Bretanha. Seu nome de nascimento era Meir Slutzki. Ele foi o primeiro chefe do Mossad que não era nascido na Europa. Na juventude ele havia se juntado ao *Kibbutz Alonim* na região da Galiléia e se alistado no exército clandestino do Haganah, na luta contra os britânicos e os palestinos árabes. (RAVIV; MELMAN, 2014).

Em junho de 1963, três meses após a saída de Harel da liderança do Mossad, e de Amit assumir o cargo, o primeiro ministro Ben-Gurion renunciou ao cargo. Levi Eshkol foi escolhido para substituí-lo. Raviv e Melman (2014) afirmam que o novo primeiro ministro tinha muito interesse nas agências de inteligência. Por causa disso, Amit tentou se certificar que Eshkol aumentaria o orçamento do Mossad, para que ele pudesse contratar agentes que eram de sua confiança.

Nos primeiros nove meses de seu comando, Amit comandou tanto o Mossad como o Aman (Serviço de Inteligência Militar). Durante esse tempo ele fez questão de transferir para o Mossad a principal operação de inteligência do Aman, a chamada Unidade 131. De acordo com Raviv e Melman (2014), a Unidade 131 foi integrada a duas pequenas operações do Mossad, formando uma nova unidade chamada de Caesarea. Os agentes dessa nova unidade ganharam o nome de *lochamim*, que significa ‘combatentes’ ou ‘guerreiros’.

Operações encobertas em outros países tinham um propósito: a maior coleta possível de informações para que Israel pudesse ter um maior entendimento sobre as capacidades e intenções dos países árabes. (RAVIV; MELMAN, 2014). Antes do surgimento de grupos terroristas vindos da região da Palestina, o foco deste tipo de ação do Mossad era Egito e Síria.

Os agentes veteranos, da época de Harel, após terem mandado uma carta com críticas e terem sido rechaçados por Amit, muito descontentes com as mudanças que o novo chefe estava implantando no Mossad, pediram demissão. Amit então trouxe homens de sua

confiança que trabalhavam no Aman, como o coronel Yosef Yariv, que se tornou o chefe de operação do Caesarea. (RAVIV; MELMAN, 2014).

Nesse momento, Amit tentava transformar o Mossad numa agência concentrada, principalmente, em coletar informações a respeito dos países árabes, principalmente aqueles que faziam fronteira com o Estado israelense. Desde sua criação e mesmo após todas as mudanças feitas por Amit, o Mossad continuou sendo uma agência que utilizava, principalmente, o *humint*. Porém, outras forças foram também utilizadas e reforçadas. (RAVIV; MELMAN, 2014).

Outro detalhe importante do tempo de liderança de Meir Amit no Mossad foi o uso e domínio de tecnologia de ponta. “Um grande número de computadores de tecnologia avançada foram introduzidos na agência, e uma grande quantidade de esforços e recursos foram canalizados para a melhoria das capacidades tecnológicas da Mossad.” (RAVIV; MELMAN, 2014, p. 81, tradução nossa).<sup>137</sup>

Durante sua gestão, foi desenvolvido um poderoso banco de dados computadorizado chamado de PROMIS. Este é capaz de armazenar uma enorme quantidade de dados. O PROMIS foi e ainda é vendido pelo Mossad para comunidades de inteligência de outros países. (KAHANA, 2010).

Mas foi sob a liderança de Amit que a estrutura do Mossad, que se mantém praticamente a mesma até hoje, foi formada. Suas decisões e implementações foram tão importantes que a maioria permanece até hoje. (KAHANA, 2010; RAVIV; MELMAN, 2014).

Acima de tudo, no entanto, Amit é creditado com a reorientação do Mossad sobre o papel tradicional de um órgão de inteligência: coletar informações por todos os meios sobre os inimigos, eliminar diversas e muitas vezes sem sentido pequenas operações, e olhar para horizontes mais amplos, de modo a desenvolver uma melhor compreensão do mundo – tanto de inimigos quanto de amigos. O bem organizado Mossad nunca esqueceria de que seu cliente – o consumidor da inteligência – era a liderança eleita da nação, com fome de conhecimento para ajudar seus esforços para buscar a paz e evitar a guerra. Se e quando Israel for atacado, ou Israel sentir que não teve escolha a não ser iniciar uma ação violenta, o trabalho do Mossad foi fazer com que se tivesse certeza de que o militar teve a melhor inteligência para vencer a guerra. (RAVIV; MELMAN, 2014, p. 81, tradução nossa).<sup>138</sup>

<sup>137</sup> Advanced computers were introduced to the agency in large numbers, and a great deal of effort and resources were channeled toward improving the Mossad’s technological capabilities.

<sup>138</sup> Above all, however, Amit is credited with refocusing the Mossad on the traditional role of an intelligence body: to collect information by all means about enemies, to eliminate miscellaneous and often meaningless tiny operations, and to look for broader horizons so as to develop a better understanding of the world – foes and friends alike. The well-organized Mossad would never forget that its customer – the consumer of the intelligence – was the nation’s elected leadership, hungry for knowledge to help its efforts to pursue peace and prevent war. If and when Israel were attacked, or Israel felt it had no choice but to initiate violent action, the Mossad’s job was to make sure that the military had the best intelligence to win the war.

Vamos, então, fazer uma análise mais profunda da estrutura do Mossad, suas principais mudanças ao longo dos anos, e também seus principais sucessos e falhas.

### 3.3 A organização do Mossad.

O Mossad é, desde sua criação, uma organização civil, e tem sua sede em Tel-Aviv. De acordo com Kahana (2010), os funcionários do Mossad, apesar de na sua maioria já terem prestado serviço militar, não são militares. Os analistas e agentes do Mossad possuem, em sua maioria, títulos de mestres e doutores, mesmo antes de entrarem na agência. Em muitos casos, também, já são especialistas, há muitos anos, na área em que vão atuar. (BAR-JOSEPH, 2010).

A agência está dividida em várias unidades. A maior unidade do Mossad é a *Tsomet*, que significa ‘*Junção*’. (RAVIV; MELMAN, 2014; KAHANA, 2014). Essa unidade é responsável pela coleta de informações para análise, e o faz principalmente através “de seus diretores de casos que ativam espiões e agentes em países-alvo.” (KAHANA, 2010, p. 814, tradução nossa).<sup>139</sup>

A segunda unidade do Mossad é a *Unidade de Inteligência*. Esta é responsável “principalmente pela coleta de informações sobre os prisioneiros de guerra e desaparecidos em ação, armas não convencionais, atividades de sabotagem hostis, guerra psicológica, propaganda e operações de engano.” (KAHANA, 2010, p. 814, tradução nossa).<sup>140</sup>

*Nevioth* é a unidade do Mossad responsável pela coleta de informações eletrônicas em países estrangeiros. (BAR-ZOHAR; MISHAL, 2012). Além disso, essa unidade também se especializou em fazer vigilância eletrônica em Israel, através de aparelhos de escuta e câmeras, especialmente aquelas colocadas em locais públicos, como ruas. (KAHANA, 2010).

A unidade responsável pela condução de sabotagens e de projetos paramilitares é chamada de *Metsada*. A unidade *Kidon* é a responsável por conduzir assassinatos que são aprovados pela Comissão X, que é comandado pelo Primeiro Ministro. (KAHANA, 2010). *Tevel*, que significa “universo”, é a unidade do Mossad responsável por relações internacionais secretas. Dentre as funções desta unidade está o estabelecimento de “relações secretas com serviços secretos estrangeiros [...]” (BAR-ZOHAR; MISHAL, 2012, p. 97,

---

<sup>139</sup> By its case officers who activate spies and operatives in target countries.

<sup>140</sup> Mainly for collecting information on prisoners of war and those missing in action, nonconventional weapons, hostile sabotage activities, psychological warfare, propaganda and deception operations.

tradução nossa).<sup>141</sup> Essas relações incluem países com os quais Israel não possui relações diplomáticas, por isso, a unidade Tevel também é conhecida como um departamento de ação política. (KAHANA, 2010; MOSSAD, 2015).

Uma unidade ‘exclusiva’ do Mossad é o *Tsafirim*. Esta unidade tem como função “[...] a segurança do povo judeu em todo o mundo, e já realizou, com êxito, operações secretas para trazer os judeus de outros países, como a Etiópia, a Israel.” (KAHANA, 2010, p. 814, tradução nossa).<sup>142</sup>

Raviv e Melman (2014) dizem que essas unidades de

coleta, pesquisa e os departamentos de Ligação Políticas<sup>143</sup> foram organizados em ambas as bases regionais e funcionais, e eles são altamente especializados: para lidar apenas com o sudeste da Ásia, ou a pensar em armas de destruição em massa. O Mossad teve um monopólio virtual sobre a coleta de inteligência fora de Israel, com exceção de certos alvos militares - geralmente não muito longe das fronteiras de Israel - em que Aman poderia espionar. (RAVIV; MELMAN, 2014, p.81, tradução nossa).<sup>144</sup>

Vistas então as origens e a estrutura do Mossad, além da sua área de atuação dentro da comunidade de inteligência israelense, passa-se à consideração, a título de exemplo, e para melhor entendimento do funcionamento e da importância do Mossad para a segurança do Estado de Israel, de três dos episódios mais importantes da história do Mossad — dois de sucesso e um de fracasso.

### **3.4 Três Casos: a captura de Eichmann, o regate em Entebe e a Guerra de Yom Kippur.**

Durante os anos de sua existência o Mossad obteve tanto sucesso como fracasso em suas ações. Entendemos que a grande maioria dessas ações do Mossad, assim como as ações de outras agências de inteligência de outros países, nunca serão conhecidas pelo público em geral. Porém, outras tantas, são “vazadas” ao público, podendo ser analisadas quanto ao sucesso ou fracasso das operações.

Nesta sessão iremos ver alguns dos principais casos conhecidos do Mossad, casos em que a principal agência de inteligência obteve sucessos surpreendentes, e outros onde cometeu

<sup>141</sup> Covert relations with foreign secret services [...].

<sup>142</sup> [...] the security of the Jewish people around the globe, which has successfully carried out secret operations to bring Jews from other countries, such as Ethiopia, to Israel.

<sup>143</sup> Tevel.

<sup>144</sup> Collection, Research, and Political-Liaison departments were organized on both regional and functional bases, and they are highly specialized: to deal only with southeast Asia, or to think about weapon of mass destruction. The Mossad had a virtual monopoly on the collection of intelligence outside Israel, with exception of certain military targets – usually not far from Israel’s borders – on which Aman could spy.

falhas, gerando o fracasso dessas operações.

### ***3.4.1 O Sequestro de Adolf Eichmann (1960)***

O caso do sequestro de Adolf Eichmann é uma das mais famosas, se não a mais famosa, missão do Mossad. Eichmann foi Tenente-Coronel da SS Nazista durante a Segunda Guerra Mundial. Ele foi o responsável pela implementação da “solução final” de Hitler: a exterminação dos judeus. (LOWENTHAL, 2012; BAR-ZOHAR; MISHAL, 2012; MOSSAD, 2015).

Em sua busca por Eichmann, o Mossad contava com uma ajuda muito importante: o então promotor alemão Dr. Fritz Bauer. Bauer era um judeu nascido na Alemanha que havia passado e sobrevivido aos horrores do campo de concentração nazista. Após o fim da guerra ele se dedicou a perseguir e punir os nazistas alemães. (BAR-ZOHAR; MISHAL, 2012; RAVIV; MELMAN, 2014).

Naquele momento, segundo Bar-Zohar e Mishal (2012), a busca aos nazistas não era prioridade do então presidente do Mossad, Isser Harel. Porém quando Bauer entrou em contato com ele dizendo que tinha informações valiosas sobre o paradeiro de Eichmann, Harel decidiu agir.

Alguns meses antes disso, Bauer havia recebido uma carta da Argentina. Nesta carta, que havia sido enviada por um emigrante alemão e judeu, estava escrito que a filha dele estava namorando um rapaz de nome Nick Eichmann. Este homem, segundo Bar-Zohar (2012) sabia da perseguição a Adolf Eichmann através de notícias de jornais.

Ele disse a Bauer que acreditava que o namorado da sua filha tivesse algum parentesco com o criminoso nazista. Disse também que poderia levar os agentes de Bauer até onde Eichmann estava: a cidade de Buenos Aires, onde vivia com uma identidade falsa.

Como Bauer não confiava no governo alemão para fazer as buscas, ele contactou o Mossad. Em 1957 aconteceu a primeira reunião entre Bauer e Shaul Darom, um oficial enviado por Harel para o encontro. De acordo com Bar-Zohar e Mishal (2012), quando voltou a Israel, Darom disse a Harel que Bauer havia dado informações e afirmado que Eichmann estava vivo e estava morando na Argentina.

As informações vindas da Argentina eram tão detalhadas, que Bauer passou a Darom o endereço onde Eichmann estava vivendo em Buenos Aires com uma nova identidade. (BAR-ZOHAR; MISHAL, 2012; KAHANA, 2010). Harel então repassou ao primeiro ministro israelense, Ben-Gurion, as informações que o Mossad havia recebido sobre o paradeiro de

Adolf Eichmann. O primeiro ministro aprovou, imediatamente, o plano do Mossad de enviar homens à Argentina que iriam sequestrar Eichmann, o levando para Israel para que lá pudesse ser julgado pelos seus crimes contra os judeus durante a Guerra. (RAVIV; MELMAN, 2014).

Sessenta e sete homens e mulheres<sup>145</sup>, tanto do Mossad quanto do Shin Bet, foram escolhidos para a equipe de sequestro, incluindo funções de apoio e vigilância. Ninguém iria ser obrigado a participar, todos teriam de se voluntariar, e todos o que fizeram. Quase todos tinham parentes que morreram no Holocausto e odiavam Eichmann. (RAVIV; MELMAN, 2014, p. 67, tradução nossa).<sup>146</sup>

Os agentes que participariam da missão foram para a Europa onde um falsificador preparou documentos com identidades falsas. A viagem para Buenos Aires foi feita em voos separados, e os falsos nomes usados nessa operação nunca mais seriam usados. De acordo com Raviv e Melman (2014), o mesmo falsificador também viajou para Buenos Aires para que pudesse falsificar novos documentos para que os agentes e o próprio Eichmann saíssem da Argentina sem nenhum problema.

De acordo com Bar-Zohar e Mishal (2012) quando esses agentes chegaram a Buenos Aires, outro agente, Zvi Aharoni, já havia conseguido tirar fotos da casa onde Eichmann estava vivendo com sua família. Ele fingiu ser representante de uma companhia americana interessada em comprar a casa da família em que o ex-coronel alemão vivia. Aharoni passou a vigiar a casa, e um dia, conseguiu tirar fotos de um homem magro, de estatura média, careca, com um nariz grande e um bigode. Essas descrições batiam com as que ele tinha em seus relatórios de inteligência.

Em Buenos Aires, várias *safe houses* e carros foram alugados. O agente Mosh Tavor foi o responsável por preparar quartos secretos nas *safe houses* onde o Mossad armazenaria as armas que seriam usadas, além de onde Eichmann ficaria depois de capturado. (RAVIV; MELMAN, 2012; BAR-ZOHAR; MISHAL, 2012; KAHANA, 2010).

Uma das mulheres envolvidas na operação, Yehudit Nesyahu era responsável pelas compras para a casa onde o nazista seria mantido, como uma dona-de-casa. Rafi Eitan e Avraham Shalom — que se tornaram, tempos depois, chefes da Agência — capturaram Eichmann em 11 de maio de 1960. (RAVIV; MELMAN, 2012).

<sup>145</sup> O número de agentes que participaram da missão e foram conseqüentemente enviados a Argentina, varia de uma fonte a outra. Raviv e Melman (2014) falam em 77 homens e mulheres, Kahana (2010) fala que foram mais de 30, Bar-Zohar e Mishal (2012) falam que foram 12 homens que se voluntariaram para participar da operação. Como se trata de um dado de uma ação secreta o Mossad, pode ser que nenhum deles esteja correto. Porém, decidimos utilizar, para esse dado, os números apresentados por Raviv e Melman (2014).

<sup>146</sup> Sixty-seven men and women, from both the Mossad and Shin Bet, were chosen for the kidnap team, including support and surveillance roles. No one would be compelled to take part; all would have to volunteer, and they all did. Almost all had lost relatives in the Holocaust and hated Eichmann.

Nesse ponto, os agentes responsáveis pela vigilância de Eichmann já sabiam a hora que ele saía de casa para ir trabalhar, a hora que ele saía do trabalho, o ônibus que ele pegava, em qual ponto descia, e o percurso que ele fazia a pé do ponto a sua casa. Como ele saía do trabalho a noite, Isser Harel decidiu usar a escuridão das ruas para fazer a captura do nazista. (RAVIV; MELMAN, 2012; BAR-ZOHAR; MISHAL, 2012).

Então, na noite de 11 de maio de 1960, dois carros com agentes israelenses esperaram Eichmann descer do ônibus no ponto perto da sua casa. Quando ele se aproximou dos carros um dos agentes, parado ao lado de um dos carros, chamou sua atenção. No momento que ele parou para ver quem estava falando com ele, os demais agentes agiram rapidamente e o colocaram em um dos carros e partiram em direção a *safe house* que havia sido preparada para sua “hospedagem”. (BAR-ZOHAR; MISHAL, 2012; KAHANA, 2010).

No dia da extração de Eichmann para Israel, dia 19 de maio do mesmo ano, Eichmann foi sedado para que parecesse bêbado, e embarcou com o passaporte falsificado com o nome de Ze’ev Zichroni. Após sua chegada em Israel, o primeiro ministro Ben-Gurion fez um pronunciamento no Knesset informando a toda a comunidade israelense da prisão do nazista. (RAVIV; MELMAN, 2014; BAR-ZOHAR; MISHAL, 2012).

Seu julgamento aconteceu um ano após isso. Raviv e Melman (2012), e Bar-Zohar e Mishal (2012) afirmam que dezenas de milhares de sobreviventes do holocausto serviram de testemunha contra ele. Sua única defesa foi afirmar que ele, como um patriota, estava seguindo ordens, mas mesmo assim ele foi condenado por crimes contra a humanidade. Ele foi enforcado em 31 de maio de 1962, e até hoje é o único réu condenado a morte no sistema judiciário israelense.

A ousada operação de captura de Adolf Eichmann é um exemplo puro de *humint*, “a habilidade de inteligência humana na qual Israel tinha excelência, neste caso sem nenhum acessório tecnológico, a não ser a troca de placas dos carros.” (RAVIV; MELMAN, 2014, p. 70, tradução nossa).<sup>147</sup>

### **3.4.2 O resgate em Entebbe (1976)**

No dia 27 de junho de 1976 sequestradores árabes e alemães, pertencentes ao grupo ‘Frente Popular para a Libertação da Palestina’, tomaram o voo 330 da *Air France*, que ia de Atenas para Paris. O voo havia saído, primeiramente, de Tel-Aviv, e por isso havia muitos de

---

<sup>147</sup> The human intelligence skills at which Israel excelled, in this case without any technological gadgets beyond a rotating car license plate.

judeus e israelenses entre os 248 passageiros.

Segundo Bar-Zohar e Mishal (2012) após o voo sair de Atenas os sequestradores tomaram o controle da aeronave e levaram a mesma para Entebe, capital da Uganda, onde receberam o apoio do ditador, o general Idi Amin. Em Entebe os passageiros e comissários foram separados, os que não eram judeus ou israelenses foram libertados, o restante, cerca de noventa e cinco judeus e israelenses, foram mantidos como reféns.

O grupo de passageiros que foi liberado foi interrogado por agentes da inteligência israelense, que colheram o maior número possível de informações a respeito dos sequestradores, e da localização dos reféns. A partir desse momento o Mossad começou a explorar todas as alternativas para que uma ação pudesse ser tomada. Mas os agentes do Mossad estavam em Israel, a milhares de distância de Entebe.

Então relações “invisíveis” dentro do Quênia, vizinho da Uganda, começaram a ajudar os agentes israelenses com informações de reconhecimento da cidade onde os reféns estavam. *“Os agentes do Mossad foram capazes de pilotar um avião queniano privado sobre Entebe para fotografar o layout do prédio e pistas de lá.”* (RAVIV; MELMAN, 2014, p. 170, tradução nossa).<sup>148</sup>

Com essas informações, os agentes do Mossad montaram uma ousada operação de resgate. Mesmo tendo sido planejada por agentes do Mossad, a operação seria executada por soldados do exército israelense. O que não tirou o mérito dos agentes do Mossad ao término da operação. A ação aconteceu na noite do dia 4 de julho. Grandes aviões de transporte conseguiram pousar quase em silêncio, e os soldados e veículos que saíram destes aviões se pareciam muitos com ugandenses. Os sequestradores só perceberam a verdade quando os soldados israelenses já estavam perto do terminal do aeroporto.

Segundo Bar-Zohar e Mishal (2012), a batalha durou minutos. Todos os sete sequestradores foram mortos, além disso, no mínimo 30 ugandenses também morreram na operação. Também houve mortes no lado israelense: quatro reféns e o comandante da operação, Yoni Netanyahu, irmãos mais velho de Benjamin Netanyahu, o atual primeiro ministro israelense.

Horas após a operação, o avião com os reféns que haviam sido libertados pousou em Tel-Aviv. O resgate dos reféns, tão longe do território israelense, se tornou uma lenda.

### **3.4.3 A Guerra de Yom Kippur (1973)**

---

<sup>148</sup> Mossad operative was able to fly a private Kenyan plane over Entebbe to photograph the layout of the building and runways there.

Uma das falhas do Mossad que teve um dos mais altos preços a ser pago foi a Guerra de *Yom Kippur*. (BAR-JOSEPH, 2010).

Em 1973 o Mossad viria a cometer uma enorme falha estratégica de inteligência, assim como aconteceu em *Pearl Harbor*, com os EUA, na Segunda Guerra Mundial. (LOWENTHAL, 2012). De acordo com Raviv e Melman (2014) o ataque do dia 6 de outubro de 1973, que iniciou a Guerra de *Yom Kippur*, foi um dos ataques surpresa mais famosos da história.

Sírios e egípcios fizeram um ataque coordenado a Israel na tarde do dia 6 de outubro daquele ano. A data havia sido escolhida por ser o dia do feriado judeu *Yom Kippur*, ou Dia do Perdão.<sup>149</sup> No momento do ataque, muitos soldados estavam ou dormindo ou fora de seus postos orando. Os árabes tiraram proveito desse fato e avançaram contra os israelenses utilizando armamento soviético recém-adquirido. (YOM KIPPUR WAR, 2014; RAVIV; MELMAN, 2014).

As forças egípcias surpreenderam as forças israelenses atacando através do Canal de Suez, o que lhes permitiu ganhar uma posição significativa no deserto do Sinai. Ao mesmo tempo, as forças sírias penetraram nas colinas Golã e chegaram a quase dez quilômetros de conseguir assegurar uma ponte chave que teria deixado o norte de Israel vulnerável a ataques. Estas campanhas ofensivas pegaram os israelenses desprevenidos e conseguiram trazer uma surpresa tanto estratégica como tática antes que o IDF<sup>150</sup> pudesse mobilizar plenamente. (KAHANA<sup>151</sup> apud KAHANA, 2010, p. 815, tradução nossa).<sup>152</sup>

Após o avanço da infantaria, divisões de blindados egípcios, então, tentariam atravessar o Canal de Suez e avançar por todo o caminho para a Mitla e Gidi – pontos estratégicos de passagem para qualquer exército no Sinai. Unidades navais e pára-quedistas, então, tentariam capturar Sharm el-Sheikh, no extremo sul do Sinai. (Geller, 2014. Tradução nossa)<sup>153</sup>

Após vários dias de combate, Israel finalmente conseguiu mobilizar todo seu efetivo,

<sup>149</sup> *Yom Kippur* é o feriado mais importante do ano para os judeus. *Yom Kippur* significa “Dia do Perdão”, e neste dia os judeus cumprem o castigo pelos pecados cometidos contra Deus no ano que passou. Para maiores informações, ver *Yom Kippur, History & Overview*, disponível em <<https://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/Judaism/holiday4.html>>.

<sup>150</sup> *Israel Defense Forces*, o exército israelense.

<sup>151</sup> KAHANA, E. Early Warning versus Concept: the case of the Yom Kippur War in 1973. **Intelligence and National Security**. v. 17. 2002.

<sup>152</sup> The Egyptian forces surprised the Israeli forces by attacking across the Suez Canal, allowing them to gain a significant foothold in the Sinai Desert. At the same time, the Syrian forces penetrated the Golan Heights and came within ten kilometers of securing a key bridge that would have left northern Israel vulnerable to attack. These offensive campaigns caught the Israelis off guard and achieved strategic as well as tactical surprise before IDF could fully mobilize.

<sup>153</sup> Following the infantry assault, Egyptian armored divisions would then attempt to cross the Suez Canal and advance all the way to the Mitla and Gidi Passes - strategic crossing-points for any army in the Sinai. Naval units and paratroopers would then attempt to capture Sharm el-Sheikh at the southern end of the Sinai.

reagir ao ataque e reverter a situação, mas não sem grandes perdas de soldados e equipamentos, e com muitas críticas da população e de autoridades israelense devido à falta de preparo do governo para enfrentar a situação. (YOM KIPPUR WAR, 2014).

A Guerra do Yom Kippur terminou em 23 de outubro. Nas colinas de Golã, o exército sírio havia sido derrotado, e os canhões israelenses foram posicionados a 20 milhas de Damasco. No sul, os egípcios tinham ocupado uma faixa de cinco quilômetros de largura na costa israelense do canal de Suez, mas o seu Terceiro Exército foi completamente cercado pelos israelenses, que tinham estabelecido uma cabeça-de-ponte em território egípcio, quebrado as linhas egípcias, e atingido uma nova posições a 63 milhas do Cairo. Ainda assim, Israel não poderia regozijar com esta vitória. A guerra lhes custou 2.656 vidas, 7.251 feridos, e o mito de seu poder superior, que foi destruído. (BAR-ZOHAR; MISHAL, 2012, p. 226, tradução nossa).<sup>154 155</sup>

A verdade é que existem razões pelas quais Israel não deveria ter sido pego de surpresa com esse ataque. (RAVIV; MELMAN, 2014). Essas razões são os agentes israelenses (*humint*) que atuavam tanto no Egito quanto na Síria.

Três dos agentes eram particularmente bons: um diplomata estrangeiro no Cairo que era secretamente um israelense, um trabalhador do porto egípcio, e um conselheiro próximo do presidente do Egito. Além disso, houve um monarca árabe que compartilhou suas impressões e informações com Israel. (RAVIV; MELMAN, 2014, p. 157, tradução nossa).<sup>156</sup>

Os homens do Mossad que estavam infiltrados tanto no Egito quanto na Síria deveriam alertar Israel nos primeiros sinais de perigo de ataque. No início de 1973 a inteligência israelense já havia coletado muitas informações que indicavam que havia uma probabilidade de acontecer uma guerra. (KAHAHAN, 2010).

De acordo com Raviv e Melman (2014) o agente A. (ou *Angel*, anjo em inglês), nos meses que antecederam os ataques de outubro de 1973, já havia conseguido fotografar o reforço militar que o Egito estava preparando desde Cairo até o Canal de Suez. De acordo

<sup>154</sup> The Yom Kippur War ended on October 23. In the Golan Heights, the Syrian Army had been routed, and the Israeli cannons were positioned twenty miles from Damascus. In the south, the Egyptians had occupied a strip five miles wide on the Israeli shore of the Suez Canal, but their Third Army was completely surrounded by the Israelis, who had established a bridgehead in Egyptian territory, broken the Egyptian lines, and attained new positions barely sixty-three miles from Cairo. Still, Israel could not rejoice with this victory. The war had cost them 2,656 lives, wounded 7,251, and the myth of its superior power had been destroyed.

<sup>155</sup> Não se pretende aqui detalhar todos os acontecimentos da Guerra de *Yom Kippur*, mas sim detalhar os erros que o Mossad cometeu na mesma. Para maiores detalhes sobre os acontecimentos dessa guerra, ver *Yom Kippur War*, disponível em <[www.history.com/topics/yom-kippur-war](http://www.history.com/topics/yom-kippur-war)>, e Geller (2014), disponível em <<https://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/History/intel73.html>>.

<sup>156</sup> Three of the agents were particularly good: a foreign diplomat in Cairo who was secretly an Israeli, an Egyptian seaport worker, and a close advisor to Egypt's president. In addition, there was an Arab monarch who shared his impressions and information with Israel.

com o relatório deste agente, o Egito estava se preparando para a guerra. Mas a os analistas israelenses da inteligência militar não deram muito crédito ao relatório.

Porém, os líderes do Mossad em Israel que receberam esses relatórios e informações decidiram acreditar em outros relatórios de outros analistas da agência que afirmavam que o novo presidente egípcio, Anwar Sadat, era um homem sem carisma, fraco, hesitante e incapaz de levar seu povo a uma nova guerra. (BAR-ZOHAR; MISHAL, 2012).

O agente A. estava trabalhando no Egito desde o fim da década de 1960. Porém, como o Mossad não estava achando as informações que o agente A. enviava suficientemente detalhadas para ter certeza que realmente o Egito estava preparando um ataque, eles resolveram subornar um oficial dentro do exército egípcio para conseguir mais detalhes. Uma das melhores fontes que Israel já teve dentro do exército egípcio, foi um general brigadeiro, que foi recrutado em 1969. (RAVIV; MELMAN, 2014).

Mas, mais uma vez, Mossad ignorou os relatórios enviados do Egito.

O general com o codinome Koret (a palavra hebraica para "lenhador"), provou ser um agente especialmente produtivo desde o verão de 1973 até a eclosão da guerra em 6 de outubro. Seus relatórios foram recebidos, e armazenados – e como muitas outras peças de informação, mal interpretados. (RAVIV; MELMAN, 2014, p. 161, tradução nossa).<sup>157</sup>

Segundo Raviv e Melman (2014), outras informações também chegavam de um agente do Mossad que trabalhava no porto da cidade de Alexandria. As informações que chegavam de Alexandria eram a respeito da movimentação dos navios de guerra no segundo maior porto do Egito, localizado naquela cidade.

Em suas cartas, que mais pareciam cartas pessoais, o agente enviou por várias vezes o código que significava “indicador de guerra”. Mais uma vez os avisos foram ignorados não apenas pelo Mossad, mas também pelo exército israelense.

Em setembro de 1973, novamente, os israelenses foram avisados sobre os planos de ataque de egípcios e sírios.

[...] em grande sigilo, o rei Hussein da Jordânia tinha voado para Israel e advertiu Golda<sup>158</sup> que os egípcios e sírios estavam planejando um ataque contra Israel. Hussein tinha se tornado aliado secreto de Israel e foi envolvido em intensas negociações com os enviados de Golda. (BAR-ZOHAR; MISHAL, 2012, p. 222,

<sup>157</sup> The general codenamed Koret (a Hebrew word for ‘woodcutter’), proved to be an especially productive agent from the summer of 1973 until the outbreak of war on October 6. His reports were received, put into storage – and like many other pieces of information, wrongly interpreted.

<sup>158</sup> Golda Meir, então primeira ministra de Israel.

tradução nossa).<sup>159</sup>

De acordo com Raviv e Melman (2014) o rei Hussein não deu uma data certa para o ataque a Israel, porém ele afirmou que havia recentemente se encontrado com os presidentes Hafez Assad, da Síria, e Sadat do Egito, e que nesse encontro ele teve a impressão que ambos os presidentes estavam no limite com o longo impasse da diplomacia da região do Oriente Médio.

Além disso, Hussein afirmava ter uma fonte segura dentro do exército sírio. Mais tarde Israel descobriu a fonte de Hussein era um general do exército sírio, recrutado pelos jordanianos como um espião em Damasco.

Porém, mais uma vez, o Mossad, além do restante da comunidade de inteligência israelense, a liderança política e militar decidiu não acreditar na possibilidade de um ataque dos dois países árabes a Israel, ignorando todas as informações recebidas ao longo dos anos, e principalmente, ao longo do ano de 1973.

Apesar das informações coletadas e recebidas de várias fontes apontarem para um ataque iminente, o Mossad ignorou os mesmos, o que fez que, quando do ataque em 6 de outubro, o mesmo não estava preparado. (LOWENTHAL, 2012). Israel resolveu acreditar que tudo o que estava acontecendo com os exércitos egípcios e sírios não passavam de treinamentos, e não uma preparação para uma guerra.

Apenas 12 horas antes do primeiro ataque a inteligência israelense aceitou que um ataque contra Israel era iminente. Raviv e Melman (2014) afirmam que em uma reunião que ocorreu após a meia noite do dia 6 de outubro, o então chefe do Mossad, Zvi Zamir, percebeu que ninguém, nem o Mossad, nem outras agências de inteligência, nem o exército, nem os políticos, havia entendido o que naquele momento estava claro para ele: Israel seria atacado.

O relatório enviado para as forças armadas e para os líderes israelenses afirmava que naquele dia, as 6:00 horas da tarde, os ataques iniciariam.

De acordo com o plano, os egípcios e os sírios estão indo para o ataque no início da noite. Eles sabem que hoje é um feriado e eles acreditam que podem pousar (do nosso lado do Canal de Suez) antes de escurecer. O ataque seria realizado de acordo com o plano, que é conhecido por nós. Ele (o Anjo) acredita que Sadat não pode atrasar o ataque por causa de sua promessa a outros chefes de Estado árabes, e ele quer manter o seu compromisso até o último detalhe. A fonte estima que, apesar da hesitação de Sadat, as chances de que o ataque ser realizado são de 99,99 por cento. Eles acreditam que eles vão ganhar, é por isso que eles temem uma divulgação

---

<sup>159</sup> [...] in utmost secrecy, King Hussein of Jordan had flown to Israel and warned Golda that the Egyptians and Syrians were planning an attack on Israel. Hussein had become Israel's secret ally and was engaged in intensive negotiations with Golda's envoys.

precoce que pode causar uma intervenção externa; isso pode dissuadir alguns dos parceiros que, em seguida, irão reconsiderar. Os russos não vão participar na operação. (BAR-ZOHAR; MISHAL, 2012, p. 224, tradução nossa).<sup>160</sup>

O que nem Zamir nem seu informante, o anjo, sabiam, era que algumas semanas antes do dia dos ataques, os planejadores sírios e egípcios haviam decidido mudar o ataque para as 2:00 horas da tarde. Nesse momento o exército também tomou uma medida equivocada que, assim como os erros do Mossad de ignorar todos os avisos da possibilidade iminente de um ataque, teve um alto custo. O exército mobilizou apenas parte de seus reservistas, e resolveu não lançar nenhum ataque preventivo contra Egito ou Síria. (RAVIV; MELMAN, 2014; BAR-ZOHAR; MISHAL, 2012).

Os “ataques coordenados começaram, de fato, as 2:05 horas daquele dia. O resultado foi miséria, sangue e um recuo que não era de costume.” (RAVIV; MELMAN, 2014, p. 167, tradução nossa).<sup>161</sup>

Os erros da comunidade de inteligência, mas principalmente do Mossad, em não se atentar para os avisos que chegavam não apenas de seus agentes no Egito e na Síria, mas de agentes de outras agências, como o agente da Jordânia na Síria, resultaram em um alto preço a ser pago por Israel.

Na Guerra do Yom Kippur, soldados de infantaria do IDF e tripulações dos tanques tiveram de pagar com suas vidas e membros os erros cometidos pelos serviços de inteligência de seu país e líderes políticos. Israelenses perderam terreno nas Colinas de Golã, capturadas da Síria em 1967, e no lado oriental do Canal de Suez no Sinai. (RAVIV; MELMAN, p. 169, tradução nossa).<sup>162</sup>

Além disso, a comunidade de inteligência de Israel que até a guerra era vista como praticamente imbatível, ficou com uma péssima imagem diante dos líderes e da população de Israel. Bar-Zohar e Mishal (2012) afirmam que por causa disso, o governo israelense instituiu um inquérito, encabeçado pelo juiz Shimon Agranat, para investigar todo o processo de

---

<sup>160</sup> According to the plan, the Egyptians and the Syrians are going to attack in the early evening. They know that today is a holiday and they believe that they can land (on our side of the Suez Canal) before dark. The attack would be carried out according to the plan which is known to us. He (the Angel) believes that Sadat cannot delay the attack because of his promise to other Arab heads of states, and he wants to keep his commitment to the last detail. The source estimates that in spite of Sadat's hesitation, the chances that the attack will be carried out are 99.99 percent. They believe they'll win, that's why they fear an early disclosure that may cause an outside intervention; this may deter some of the partners who then will reconsider. The Russians will not take part in the operation.

<sup>161</sup> Coordinated attacks on Israel's forces did, indeed, begin at 2:05 that day. The results were misery, blood, and an unaccustomed retreat

<sup>162</sup> In the Yom Kippur War, IDF foot soldiers and tank crews had to pay with life and limb for the mistakes made by their country's intelligence services and political leaders. Israelis lost ground on the Golan Heights, captured from Syria in 1967, and on the eastern side of the Suez Can in Sinai.

tomada de decisão durante a Guerra de Yom Kippur.

O fiasco de inteligência e operacional no início de outubro 1973 não foi o resultado de uma concepção, mas o resultado de uma série de erros na estimativa da evolução das circunstâncias, sem nada por trás deles, exceto arrogância. (GELBER, 2013, p. 24, tradução nossa).<sup>163</sup>

Vemos, então, que uma falha do Mossad, que ignorou os avisos sobre possíveis ataques de Egito e Síria, custou muitas vidas e equipamentos, e poderia ter custado também a própria existência do Estado Israelense.

De acordo com Bar-Zohar e Mishal (2012), e Raviv e Melman (2014), esses são os três principais casos de sucesso e falha que se tem conhecimento do Mossad. A repercussão das três operações trouxeram fama e respeito para a agência, como no caso do sequestro do nazista Adolf Eichmann e do resgate dos reféns em Entebe, e duras críticas e uma tensão entre a agência, autoridades e a população israelense, no caso das falhas que levaram a Guerra de Yom Kippur.

### **3.5 Avaliação**

Vimos, até aqui, os critérios de Dahl (1989) para que um Estado seja definido como sendo democrático, incluindo a necessidade do governo ter ações transparentes. Vimos também o que são as agências de inteligência, e como é o processo de inteligência. Entendemos que essas agências precisam que suas ações sejam ser secretas.

Analisamos também, o sistema político israelense e a democracia de Israel. Finalmente, neste capítulo 3, foi visto como foi formada a comunidade de inteligência, e, mais especificamente, o Mossad. Sabendo disso, iremos, no próximo capítulo, entender o que é necessário para que um governo democrático equacione a tensão existente entre a necessidade de ações transparentes, e as ações secretas de suas agências de inteligência. Será visto também, mais especificamente, o que governo israelense tem feito nesse sentido.

---

<sup>163</sup> The intelligence and operational fiasco at the beginning of October 1973 was not the result of a conception, but the outcome of serial mistakes in estimating the evolving circumstances without anything behind them except hubris.



## **O CONTROLE E A SUPERVISÃO DO ESTADO ISRAELENSE SOBRE O MOSSAD**

Como vimos no capítulo 1, os países democráticos têm algumas expectativas que devem ser cumpridas. A principal delas, para o nosso objetivo, é a transparência nas ações realizadas pelo governo e pelas organizações governamentais. Essa transparência deveria também ser aplicada às ações das agências de inteligência, pois as mesmas são organizações governamentais. Porém, não é isso que acontece.

As ações das agências de inteligência são secretas. Isso significa que elas são realizadas sem que o público em geral, e em certas ocasiões, até alguns líderes políticos, tenham conhecimento. É nesse ponto que nosso problema nasce. Se por um lado o governo precisa praticar ações transparentes, mas por outro lado uma de suas organizações precisa realizar atividades secretas, surge aqui uma tensão entre essas duas necessidades. De acordo com Jones (2009), nas democracias o grande problema para os serviços de inteligência é o quão longe eles podem ir a fim de cumprir seu objetivo: de ajudar na manutenção da segurança nacional.

Para tentar equacionar essa tensão, Estados democráticos têm criado meios para supervisionar, controlar as ações dessas agências. Vamos então, neste capítulo, entender, de maneira geral, como este controle é feito. Após isso, iremos analisar o que o Estado israelense tem feito nesse sentido.

### **4.1 Controle da atividade de inteligência**

Um dos papéis das agências de inteligência é, como já foi falado, a proteção e a manutenção da segurança do Estado e de seus cidadãos. Porém um serviço secreto de um Estado democrático não pode, ou não poderia, utilizar qualquer meio para conseguir seu objetivo. “O problema para um serviço secreto, ou pelo menos um em uma democracia que valoriza a decência, é o quão longe o objetivo da segurança nacional pode justificar estes meios, quase todos eles de má reputação, pelo qual informações valiosas às vezes podem ser obtidas.” (JONES, 2009, p. 22, tradução nossa).<sup>164</sup>

Os Estados democráticos, então, precisam de uma ferramenta que lhes permita controlar as ações das agências de inteligência. Esse controle é um dos fatores que caracteriza

---

<sup>164</sup> The problem for a secret service, or at least for one in a democracy which values decency, is how far the end of national security can justify these means, nearly all of them disreputable, by which valuable information can sometimes be obtained.

uma democracia, pois ele assegura que as agências estarão fazendo seu trabalho com eficiência, cooperando assim com a segurança dos Estados.

Isso não quer dizer que o Estado não terá nenhum segredo de sua população. De acordo com Sissela Bok (1983), toda administração governamental tem, ou deveria ter, segredos, mesmo sendo um país democrático. Esses segredos podem ser, de acordo com ela, para formular políticas necessárias, ou até mesmo para garantir o segredo de uma operação (seja de inteligência ou outro setores, como uma investigação criminal).

Ela afirma que qualquer governo, sendo democrático ou não, irá ocultar certas coisas da população. Bok (1983) argumenta que Max Weber debateu que o segredo é utilizado pelos governos para aumentar a superioridade do seu número de informações. Além disso, ações secretas são muitas vezes necessárias.

Mesmo Bok (1983) defendendo o direito de ter segredos de um Estado, Glenn Hastedt, citado por Gonçalves (2010), afirma que a questão do sigilo ainda é o principal problema quando o assunto é o controle dos Estados sobre as agências de inteligência.

De fato, aspecto central da questão repousa no segredo, requisito essencial para a eficiência da atividade de inteligência. Os serviços de informações não podem simplesmente revelar suas atividades publicamente sem que isso lhes gere grande vulnerabilidade, inclusive, diante de seus congêneres, adversos e, principalmente, de seus alvos. (HASTEDT apud GONÇALVES, 2010, p. 47).

Mas mesmo que os governos tenham o direito de sigilo em algumas informações ou ações, não significa que os serviços de inteligência devam ter total liberdade para agir como bem entenderem a fim de garantir seu objetivo. Sendo assim, mesmo com o controle que os governos têm sobre as agências, muitas ações, quando não todas, são feitas em completo sigilo da população dos Estados.

[...] no caso das agências de inteligência, permeiam razões de maior peso para requerer um controle efetivo. [...] trata-se de uma atividade caracterizada pelo segredo, que protege suas fontes e métodos, assim como, em muitos casos, as identidades das pessoas envolvidas nela e que frequentemente realizam atos de caráter sigiloso. Tudo isso contradiz um dos princípios fundamentais do sistema republicano, a publicidade dos atos do governo. [...] Além disso, a referida atividade utiliza meios materiais com aptidão especial para penetrar na privacidade das pessoas. Os equipamentos de que dispõe um organismo de inteligência moderno e seu pessoal experiente – ainda num Estado de recursos relativamente reduzidos – podem tomar conhecimento de virtualmente todos os aspectos da vida de uma pessoa. (UGARTE<sup>165</sup> apud GONÇALVES, 2010, p. 46 e 47).

---

<sup>165</sup> UGARTE, José Manoel. Controle Público da Atividade de Inteligência: a procura de legitimidade e eficácia. In: BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: contribuições para a soberania e democracia**. Brasília: Abin, 2003, p. 89 – 145.

De acordo com Pedahzur e Ranstorp (2001), esse dilema que os países democráticos enfrentam entre o limite no qual as democracias podem ir para defender a segurança de seu território e cidadãos é o grande problema desses governos.

Se é esperado dos Estados democráticos que os mesmos ajam com transparência em todas as suas atividades, mas quando se trata das agências de inteligência, as mesmas agem de forma secreta, como agir para equacionar a tensão existente entre essa necessidade de transparência e necessidade de segredo, principalmente quando ocorre algum vazamento de alguma missão que deveria ser secreta para a população?

Para equacionar esse problema, os governos devem exercer um controle sob as agências. Segundo Birchall (2011),

a tensão entre transparência e sigilo está incorporado no quadro legislativo e institucional do poder do Estado. O século 20 viu não só a disseminação da legislação de liberdade de informação em todo o mundo, mas também a implementação de sistemas de classificação modernos, e a formalização e institucionalização das agências de inteligência. (BIRCHALL, 2011, p. 7, tradução nossa).<sup>166</sup>

De acordo com Hely Lopes Meirelles<sup>167</sup>, citado por Gonçalves (2010), “o controle da Administração Pública é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.” (MEIRELLES apud GONÇALVES, 2010, p. 23). E, de acordo com Johnson (2004), esse controle é necessário para que não aconteça acúmulo de poder em nenhuma parte do governo.

A institucionalização do controle, “exige a ocupação de todos os espaços que legitimamente correspondem àqueles que foram eleitos por seu povo”. (BRANDÃO, 2010, p. 34).

Podemos afirmar, então, que esse controle é um atributo necessário dos governos democráticos. O mesmo ocorre quando falamos do controle da atividade de inteligência. O controle desta atividade visa “alcançar os critérios de legitimidade e eficiência que daí (democracia) decorrem.” (BRANDÃO, 2010, p. 34). De acordo com Bruneau e Boraz (2007) se um país não exerce controle sobre a atividade de inteligência, ou seja, se as agências de inteligência podem agir sempre da maneira que querem de acordo com o que as mesmas

<sup>166</sup> The tension between transparency and secrecy is embedded within the legislative and institutional framework of state power. The 20th century saw not only the spread of freedom of information legislation around the world, but also the implementation of modern classification systems, and the formalization and institutionalization of intelligence agencies.

<sup>167</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21. Ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

acham correto, esse país não pode ser chamado de democrático.

Como foi já foi falado, uma das bases da democracia moderna é o fato de as ações dos governos serem transparentes para que os cidadãos tenham conhecimento do que o mesmo está fazendo. E, como também foi visto, a principal característica das ações das agências de inteligência é o sigilo. Mesmo havendo essa necessidade de sigilo, Bruneau e Boraz (2007) afirmam que é necessário que as ações da inteligência estejam debaixo do controle democrático. Mas, o que seria esse controle exercido pelos governos sobre as agências de inteligência?

Segundo Gonçalves (2010) existem dois tipos primordiais de controle: o controle interno e o controle externo.

Utiliza-se a terminologia “controle interno” para aquele exercido por órgãos da própria Administração (como a Corregedoria-Geral da União, no sistema administrativo brasileiro ou o *Auditor-General* ou *Inspector-General*, em modelos anglo-saxônicos), ou seja, integrantes do Poder Executivo; já o “controle externo” é o efetuado por órgãos alheios à administração, vinculados geralmente aos Poderes Legislativo e Judiciário. Há, ainda, o controle externo popular, relacionado ao direito individual do cidadão de fiscalizar as ações do Estado. (GOLÇALVES, 2010, p. 23).

Podemos afirmar que esse controle da Administração Pública é um dos alicerces da democracia. Sem esse controle interno, Gonçalves (2010) afirma que o governo carece de legitimidade, podendo o governo democrático até deixar de existir.

Alguns esclarecimentos terminológicos ainda são necessários: de acordo com a perspectiva anglo-saxônica, *control* (controle) e *oversight* (supervisão/fiscalização) estariam em patamares distintos. Enquanto *control* refere-se à direção, aos atos quotidianos de gerenciamento da Administração, ou seja, atos de gestão ou direção de uma agência ou órgão, sendo de responsabilidade primordial do Poder Executivo, *oversight* estaria ligado às atribuições de entes externos, como os Poderes Legislativo e Judiciário, de fiscalizar se o Executivo, ou seja, a Administração tem-se conduzido de acordo com princípios legais e constitucionais. (BORN apud GONÇALVES, 2010, p. 24).

Porém, o próprio Gonçalves (2010) afirma que na literatura, muitas vezes, a supervisão, (*oversight*, em inglês) ainda é percebido como um tipo de controle exercido tanto pelo Poder Legislativo quanto por um poder externo à agência ou órgão em questão, desde que este poder pertença ao Poder Legislativo.

Sabendo disso vamos, então, entender supervisão como o ato de “fiscalizar, inspecionar e verificar a execução das diretrizes estabelecida pelo governo para área de inteligência” (ESTEVEZ e GILL apud BRANDÃO, 2010, p. 36), e controle como “gesto ou direção de uma agência, normalmente realizada por meio de regulamentos ou ordens

administrativas.” (GILL apud BRANDÃO, 2010, p. 36).

De acordo com Brandão (2010) o controle das agências de inteligência tem duas funções. A primeira função é que o controle sobre as agências confere legitimidade à atividade.

Espera-se que o controle seja capaz de assegurar que a atividade de inteligência seja desempenhada conforme ordenamento jurídico, cuidando para que atue sob a estrita observação dos princípios constitucionais, mais explicitamente, que ela não vulnere o conjunto de garantias conferido aos cidadãos e habitantes de um país, em especial, a violação de domicílio, de correspondências e de papéis privadas, bem como a privacidade de comunicações telefônicas, informatizadas e por outros meios. (BRANDÃO, 2010, p. 36 e 37).

A segunda função ou objetivo do controle refere-se à eficiência da atividade de inteligência.

Busca-se assegurar que o desenvolvimento da atividade de inteligência e o desempenho dos agentes em suas tarefas estejam apropriados aos objetivos pré-fixados e que exista uma adequação dos meios disponíveis aos organismos de inteligência ao desempenho de suas tarefas, que guarde proporcionalidade não apenas aos fundos reservados, prerrogativa exclusiva da área de segurança e defesa, mas também ao grau de sigilo requisitado. (BRANDÃO, 2010, p. 37).

Outro fator que pode influenciar positivamente a eficiência das agências de inteligência seria distribuir as tarefas de inteligência entre agências especializadas por assuntos: com isso, o controle seria facilitado; seria mais difícil haver concentração de poder; e haveria também um estímulo para agências e agentes se especializarem nos seus respectivos assuntos. (BRANDÃO, 2010).

Eduardo Estevez, citado por Brandão (2010), diz que o controle sobre a inteligência deve ser:

Pela definição dos tipos de inteligência correspondente desenvolvimento; Fixação rigorosa de requisitos de pesquisa e objetivos da informação; Determinação dos organismos responsáveis pela execução das tarefas que incluem inteligências definidas; Estudo dos modos, mecanismos e capacidades de tarefas e práticas de inteligência; Emissão por autoridade política responsável por políticas claras, suficientemente detalhada e específica para cada atividade dependência e inteligência. (ESTEVEZ<sup>168</sup> apud BRANDÃO, 2010, p. 38, tradução nossa).<sup>169</sup>

<sup>168</sup> ESTEVEZ, Eduardo. Estructuras de Control de los Sistemas, Organismos y Actividades de Inteligencia em lós Estados Democráticos. In: PRIMER SEMINÁRIO INTERNACIONAL: LA INTELIGÊNCIA EN LAS ORGANIZACIONES DEL SIGLO XXI., Instituto de Ciência Política, Universidade de Chile. 4 nov. 2000.

<sup>169</sup> Por la definición de los tipos de inteligencia que corresponde desarrollar; fijación de los requerimientos de información y los objetivos de búsqueda; Determinación de los organismos responsables para llevar a cabo las tareas que comprenderían las inteligencias definidas; Estudio de modos, mecanismos y medios de las tareas y

Como já mencionamos, esse controle da atividade de inteligência faz parte dos atributos democráticos dos governos, como forma de enfrentar os dilemas éticos decorrentes da necessidade de emprego de determinados métodos. Mesmo havendo mecanismos de controle, entretanto, frequentemente, as ações das agências de inteligência extrapolam os limites estabelecidos, mostrando que nem sempre vige o respeito aos princípios democráticos. “Como a inteligência muitas vezes envolve olhar os segredos de outro país, surge à questão de até que ponto a isso pode ser justificado.” (JONES, 2009, p. 18, tradução nossa).<sup>170</sup>

Sabendo disso, vamos ver como é feito esse controle e a supervisão das agências de inteligência, incluindo o Mossad, por parte do governo israelense.

#### **4.2 Governo israelense e o Mossad.**

Como já vimos no capítulo 3, a comunidade de inteligência de Israel foi criada para proteger o povo judeu, não apenas aqueles que iriam morar em Israel, mas também aqueles que estavam espalhados pelo mundo. Além disso, em um país que se considera cercado por países e povos inimigos, que não concordam com a sua existência, são os serviços de inteligência os órgãos capazes e responsáveis de coletar informações necessárias e vitais sobre esses vizinhos.

Foi visto também que nos Estados denominados democráticos, é necessário que haja certo controle sobre as ações dessas agências. E a isso não é exceção o Estado israelense.

Em Israel, a segurança da população está ameaçada, principalmente, por atentados terroristas, e muitas vezes também por conflitos, seja com um de seus vizinhos, seja com a região da Palestina, ou contra grupos denominados terroristas. (LOWENTHAL, 2012; DAVID, 2009). Por isso, desde a criação das agências de inteligência, as mesmas obtiveram do governo poder e liberdade para agir. (SHPIRO, 2006; SHPIRO 2010).

Esses poderes incluem invasão profunda nas liberdades e privacidade individual, poder para prender e interrogar, e também se envolver em assassinatos. Os serviços de inteligência israelense também se envolvem em assassinatos, também conhecidos como ‘assassinato a alvos’. [...] Em de assegurar que os poderes dado aos serviços de inteligência são apenas usados para defender o Estado, uma variedade de mecanismos de controle foi desenvolvido em Israel ao longo dos anos. (SHPIRO, 2006, p. 629 – 6290, tradução nossa).<sup>171</sup>

---

práticas de inteligencia; Emisión por parte de autoridad política responsable de directivas claras, suficientemente detalladas y específicas para cada dependencia y actividad de inteligencia.

<sup>170</sup> Since intelligence often involves prying into another country’s secrets, the question arises of the extent to which this can be justified.

<sup>171</sup> In its quest for security, the Israeli state has assigned wide-ranging powers to its intelligence community. Those powers include the right to conduct deep incursions into individual liberties and privacy, and powers of detention and interrogation. Israeli intelligence services are also involved in conducting assassinations, also

Entretanto, ao contrário do que se poderia imaginar, ao longo da existência dos serviços de inteligência, vários procedimentos e instituições atuaram no sentido de limitar sua capacidade de ação. Passamos agora ao exame e estudo desses processos.

#### **4.2.1 Atuação Do Poder Judiciário**

Quando da criação do Estado de Israel, e a guerra de independência que se seguiu, alguns oficiais da inteligência acreditavam que eles deveriam usar de qualquer meio necessário para ajudar na defesa do país. (SHPIRO, 2006). Durante a guerra, alguns agentes começaram a suspeitar que Meir Tubianski, um engenheiro que estava trabalhando na produção de armas para os israelenses, estava passando informações sobre o local da produção das mesmas para os árabes.

Após uma rápida investigação o general Isser Beeri, então chefe da inteligência militar de Israel, mandou que Tubianski fosse preso. Após isso, ele foi levado para uma vila abandonada fora de Jerusalém, onde foi julgado, sem direito a uma defesa, por uma corte marcial improvisada, e condenado a pena de morte por espionagem e traição. Segundo Shpiro (2006), Tubianski foi o único civil a ser sentenciado a morte e executado em Israel. O corpo de Tubianski foi colocado em um túmulo não identificado.

A família de Tubianski começou, então, a procurá-lo, fazendo apelos, inclusive, ao então primeiro ministro israelense, Ben-Gurion, que não havia sido informado de nada que havia acontecido. Ele então ordenou uma investigação mais profunda. Foi descoberto o que Beeri havia feito, e também que Tubianski era inocente. Por causa destes acontecimentos, o general Isser Beeri, ainda no ano de 1948, foi julgado diante da corte distrital israelense e condenado por homicídio culposo. Beeri argumentou que, por fazerem parte fundamental da segurança do Estado e dos cidadãos israelense, os serviços de inteligência não deveriam estar submetidos às leis do Estado. Porém, Shpiro (2006) afirma que a corte israelense responsável pelo julgamento de Beeri declarou que a lei era clara e sem erros: “[...] *os serviços de inteligência deveriam obedecer às leis como todos os outros.*” (SHPIRO, 2006, p.632, tradução nossa).<sup>172</sup>

A partir dessa declaração, todos os serviços de inteligência de Israel, incluindo o

---

known as ‘targeted killings’. [...] In order to ensure that the powers vested in the intelligence services are only used for defending the state, a range of oversight mechanisms have been developed in Israel over the years.

<sup>172</sup> [...] intelligence services had to obey the law just like everyone else.

Mossad, tiveram que começar a agir dentro das leis israelenses. Segundo Shpiro (2010) as leis e as regulações de um serviço de inteligência servem para limitar o poder desses serviços e tentar evitar o mau uso dos mesmos. Diante disso, “[...] *disposições legais especiais tiveram que ser feitas para acomodar aspectos específicos do trabalho de inteligência.*” (SHPIRO, 2006, p.632, tradução nossa).<sup>173</sup>

No momento que a corte israelense declarou que os serviços de inteligência estão sob a lei, e como tal, devem seguir e obedecer às leis israelenses, ela estava criando um mecanismo de controle sobre essas agências, incluindo o Mossad. Mas, mesmo com as agências tendo de agir dentro das leis, pelo menos na teoria, o fato é que, até o ano de 2002, não existia em Israel uma legislação que regulasse as ações dessas agências.<sup>174</sup>

Outro caso mostrou a necessidade de uma legislação específica para os serviços de inteligência. Em 1984, o Ônibus 300, que ia de Tel Aviv para o sul do país foi sequestrado por quatro palestinos. O medo das autoridades israelenses era que os sequestradores conseguissem levar o ônibus para a faixa de Gaza e atravessar até o Sinai, que em 1982 havia retornado para o controle egípcio. (RAVIV; MELMAN, 2014).

Soldados israelenses conseguiram atirar, estourando os pneus do ônibus a poucos quilômetros da fronteira com o Egito. Durante horas o ônibus ficou cercado pela polícia especial israelense e por militares do exército, que tentavam negociar com os sequestradores. Durante esse tempo, vários jornalistas também chegaram ao local para cobrir os acontecimentos. (SHPIRO, 2006; RAVIV, MELMAN, 2014). A agência de inteligência envolvida nesse caso era a *Shin Bet*. Seus agentes seriam os responsáveis pela interrogação dos suspeitos.

No início da manhã do dia seguinte, as unidades especiais do exército e da polícia, treinados para esse tipo de situação, invadiram o ônibus. Raviv e Melman (2014) afirmam que durante a operação, dois dos sequestradores foram mortos, e os outros dois feridos. Além disso, uma passageira foi morta na troca de tiros. Os dois sequestradores que sobreviveram foram entregues ao *Shin Bet* para serem interrogados, como havia sido planejado.

Porém, horas depois, o porta-voz do exército reportou que os quatro sequestradores haviam morrido: dois durante a operação, e os outros dois no caminho do hospital. Segundo Shpiro (2006), Raviv e Melman (2014) e Bar-Joseph (1997) os vários jornalistas que estavam no local, que não apenas viram, como fotografaram, os sequestradores que haviam sido feridos saírem andando do local, começaram a questionar a informação repassada pelo porta-

---

<sup>173</sup> [...] special legal provisions had to be made to accommodate specific aspects of intelligence work.

<sup>174</sup> Ver mais abaixo, sessão 4.2.2.

voz do exército. Jornais e o público israelense começaram, então, a questionar a versão oficial dos fatos, pedindo uma investigação mais profunda sobre o que havia realmente acontecido.

O então ministro da defesa, Meir Zorea, após duas semanas de investigação, concluiu que os sequestradores haviam morrido devido a uma complicação devido a fraturas cranianas, causadas durante a operação. (SHPIRO, 2006). Mais uma vez a explicação não foi aceita pelos jornais, que publicaram as fotos dos sequestradores saindo andando do local da operação. Novas investigações foram feitas então pelo procurador do Estado, Yonah Blattman, que concluiu que não haviam provas suficientes para acusar alguém pelo assassinato dos sequestradores, mas recomendou que General do exército, Yitzhak Mordechai, cinco agentes do *Shin Bet* e três policiais fossem indiciados. (BAR-JOSEPH, 1997). Mas, após testemunho do general, e dos demais envolvidos o caso foi fechado.

Porém, dois anos após, em 1986, detalhes da operação vazaram e se tornaram público. Foi descoberto que o então diretor do *Shin Bet*, Avraham Shalom, havia ordenado o assassinato dos dois sequestradores que haviam sido capturados. Com as novas revelações, houve um grande clamor público que forçou a renúncia do diretor Shalom da agência. Porém, ele foi perdoado pelo presidente israelense por sua participação nos assassinatos. (SHPIRO, 2006; RAVIV; MELMAN, 2014; BAR-JOSEPH, 1997).

Em consequência novas investigações foram feitas pela polícia e justiça. Esta foi a primeira vez que o *Shin Bet* foi exposto e investigado pela polícia e justiça israelense, e de acordo com Bar-Joseph (1997) esse é um ponto positivo. O relatório da investigação policial recomendou que fosse determinado que mesmo as forças de segurança do Estado de Israel tinham que conduzir suas operações dentro dos limites da lei. (BLACK; MORRIS apud SHPIRO, 2006).

Mas os resultados mais importantes do caso se tornaram claro apenas a longo prazo. A crise provocada pelo assassinato dos dois terroristas, o debate público que provocou, e os resultados que mostravam má conduta, ato ilícito, e tentativa de encobrimento dentro do GSS (*Shin Bet*), levaram a uma mudança normativa em três níveis: dentro do próprio GSS; na relação entre o escalão político e o aparelho de segurança; e, em certa medida, na sociedade de Israel como um todo. (BAR-JOSEPH, 1997, p. 13, tradução nossa).<sup>175</sup>

Este caso marcou uma virada na supervisão feita pelo governo israelense sobre os

---

<sup>175</sup> But the affair's most important outcomes became clear only in the longer term. The crisis sparked by the murder of the two terrorists, the public debate it provoked, and the findings that showed misconduct, illegal action, and cover-up within the GSS, led to a normative change at three levels: within the GSS itself; in the relationship between the political echelon and the security apparatus; and, to some extent, in Israeli society as a whole.

serviços de inteligência. Segundo Shpiro (2006) o caso “*demonstrou claramente a necessidade de uma legislação de inteligência que abertamente e firmemente estabelecesse princípios fundamentais no trabalho da comunidade de inteligência israelense.*” (SHPIRO, 2006, p.635, tradução nossa).<sup>176</sup> De acordo com Black e Morris (1991), citados por Shpiro (2006), em países pequenos é mais difícil manter certos segredos; e nesses casos, quando se age dentro dos limites da lei, a aceitação de suas ações é maior.

#### 4.2.2 A Lei GSS

Segundo Shpiro (2006) até o ano de 2002

[...] as funções, competências e estrutura dos serviços de inteligência foram determinados pelo governo, de acordo com o princípio de "poderes gerais do governo", consagrados na Lei Fundamental de Israel. Na Seção 29 da 'Lei Fundamental do Governo' de Israel, determina que “O governo está autorizado a fazer em nome do Estado, sob todas as leis, todas as atividades que o seu comportamento não é ordenada por lei a qualquer outra autoridade”. Esta formulação bastante vaga e ampla dá ao Poder Executivo o direito de regulamentar questões de outra forma não tratados pela legislação em vigor (*Basic Law: The Government*, 1992).<sup>177</sup> Por muitos anos, este poder geral de governo era a única base jurídica para as atividades da comunidade de inteligência de Israel. Esta base legal faltava responsabilidade democrática clara, bem como mecanismos externos para supervisionar os serviços de inteligência. (SHPIRO, 2006, p. 634, tradução nossa).<sup>178</sup>

Porém, em 2002, a primeira lei específica para uma agência de inteligência foi votada em Israel: a Lei GSS (*General Security Service*, também conhecido como ISA ou *Shin Bet*).

Artigo 7º da Lei GSS determina que os objetivos e atribuições da GSS são: 'Garantir a segurança do Estado, de seu governo democrático e suas instituições, contra as ameaças de terrorismo, espionagem, a exposição de segredos e outras atividades'. Mas seus deveres não param por aí. A lei também estabelece que '[o] serviço também é encarregado de proteger outros interesses soberanos e vitais do Estado, como o Governo determinar e sujeito à lei', em afetar fornecendo o governo com a opção de usar os poderes de investigação do GSS para outras funções também. A

<sup>176</sup> Demonstrated the need for intelligence legislation that would openly and firmly establish key principles in the working of the Israeli intelligence community.

<sup>177</sup> Basic Law: The Government (Israel) , 1992, Seção 29.

<sup>178</sup> [...] The functions, powers and structure of the intelligence services were determined by the government, in accordance with the principle of 'general powers of government' enshrined in Israel's Basic Law. 4 Section 29 of Israel's 'Basic Law: The Government' determines that 'The government is authorized to do on behalf of the State, under every law, every activity that its conduct is not ordered by law to any other authority'. This rather vague and wide formulation gives the executive branch the right to regulate issues not otherwise dealt with by existing legislation (Basic Law: The Government 1992). For many years, this general power of government was the only legal base for the activities of Israel's intelligence community. This legal base lacked clear democratic accountability as well as external mechanisms for supervising intelligence services.

GSS também é encarregada de proteção dignitário<sup>179</sup>, proteção de informações e autorizações de segurança para os funcionários públicos. (SHPIRO, 2006, p. 636, tradução nossa).<sup>180</sup>

Além disso, a Lei GSS também garante total sigilo das regras e diretrizes do serviço da agência, e proíbe, terminantemente, a publicação de nomes de funcionários, do presente ou do passado, das agências, ou qualquer pessoa ou detalhe relacionado com alguma operação realizada.

Apesar de a lei ter sido criada para o GSS, ela deve ser aplicada por todos os serviços de inteligência de Israel. Segundo Shpiro (2006) a aprovação dessa lei marcou um novo momento para toda a comunidade de inteligência.

Os serviços de inteligência já não eram mais uma 'vaca sagrada' se escondendo atrás dos muros de segredo oficial, mas eram agora tratados como qualquer outro órgão governamental, regulamentados por lei e providos com instrumentos jurídicos específicos aplicáveis aos requisitos exclusivos de trabalho de inteligência. (SHPIRO, 2006, p. 635 – 636, tradução nossa).<sup>181</sup>

Caso algum agente do Mossad, ou qualquer outra agência da comunidade de inteligência israelense, seja suspeito de alguma atividade ilícita ele é investigado por um investigador do Mossad ou do GSS, nominado pelo ministro de justiça israelense. (SHPIRO, 2006).

Para que os agentes de inteligência pudessem ser julgados quando cometessem algum tipo de crime ao realizar suas operações, foi criada uma corte especial para a comunidade de inteligência. Esta corte, chamada de Tribunal de Disciplina da Comunidade de Inteligência (ICDC) é composta por três juízes: um chefe de departamento do Mossad e um do GSS, e um juiz da corte distrital. (SHPIRO, 2006). Essa corte existe para que métodos, fontes, operações de inteligência não sejam expostos em cortes normais.

#### **4.2.3 O Gabinete: a Comissão X e o “Ministro dos Serviços Secretos”**

<sup>179</sup> *Dignitary*, em ingles. Se refere a uma pessoa considerada importante por seu cargo no governo.

<sup>180</sup> Article 7 of the GSS Law determines that the aims and duties of the GSS are: ‘Guarding the security of the state, its democratic governance and institutions, from threats of terrorism, espionage, the exposure of secrets and other such activities.’ But its duties do not end there. The law also stipulates that ‘[t]he Service is also charged with protecting other vital sovereign interests of the State, as the Government shall determine and subject to law’, in affect providing the government with the option of using the investigatory powers of the GSS for other duties as well. The GSS is also charged with dignitary protection, information protection and security clearances for government employees.

<sup>181</sup> Intelligence services were no longer a ‘sacred cow’ hiding behind the walls of official secrecy, but were now treated just like any other governmental body, regulated by law and provided with specific legal instruments applicable to the unique requirements of intelligence work.

A Lei GSS, então, marcou um novo tempo na supervisão e controle exercido pelo governo de Israel sobre suas agências de inteligência. Porém, não é apenas através desta lei que o governo supervisiona e controla as atividades do Mossad. Veremos a seguir, outras formas de controle do governo israelense sobre o Mossad.

#### **4.2.3.1 A Comissão X**

Em 1972 durante os Jogos Olímpicos em Munique, na Alemanha, um grupo de terroristas palestinos chamado de “Setembro Negro” entrou na Vila Olímpica e atacou e matou dois israelenses, sendo um atleta e um técnico. Além disso, nove outros israelenses foram feitos reféns pelo grupo. (RAVIV; MELNAN, 2014; SHPIRO, 2006; BAR-ZOHAR; MISHAL, 2012).

O então diretor do Mossad Zvi Zamir foi a Munique pedir que uma equipe do Mossad assumisse o caso e fizesse a operação de resgate dos reféns. Porém, os alemães negaram esse pedido e eles mesmos ficaram encarregados de toda a operação. Os alemães foram incapazes de resolver a situação. Raviv e Melnan (2014), Shpiro (2006) e Bar-Zohar e Mishal (2012) afirma que milhares ao redor do mundo se compadeceram quando os nove reféns foram mortos, a tiros ou por granadas, quando os alemães falharam ao tentar matar os terroristas.<sup>182</sup>

Quando Zamir voltou para Israel ele se reuniu com a então primeira ministra, Golda Meir, que instruiu o Mossad a localizar e assassinar os líderes do grupo Setembro Negro que estivessem na Europa. Para se certificar que apenas terroristas seriam mortos, Golda Meir criou uma comissão que analisaria e julgaria todos os casos e decidiria se os agentes do Mossad poderiam prosseguir com a operação. Esta comissão, denominada Comissão-X, era composto pela primeira ministra, pelo ministro de defesa, o ministro de justiça, e outros. (SHPIRO, 2006).

Na época que o comissão foi criada, em 1972, ainda não havia a Lei GSS, que determina os padrões das ações das agências de inteligência. Dessa forma, a

Comissão-X serviu, em termos práticos, como uma espécie de um tribunal secreto, e seus procedimentos foram supervisionados pelo ministro da justiça. Esta foi uma tentativa de fornecer alguma forma de enquadramento jurídico, ainda que frágil, por

---

<sup>182</sup> Não é o objetivo desse trabalho detalhar todos os acontecimentos do atentado terrorista em Munique. Para maiores informações sobre o assunto, ler Raviv e Melnan (2014) e Bar-Zohar e Mishal (2012).

decisões de consequências extremas.” (SHPIRO, 2006, p. 633, tradução nossa).<sup>183</sup>

A Comissão-X foi uma tentativa do governo israelense de supervisionar ações do Mossad. O governo acreditava ser essa a única maneira de eliminar a ameaça do grupo Setembro Negro. Com a criação da comissão, o governo acreditava que conseguiria limitar a ação dos agentes do Mossad, e dar um aparato legal para a mesma. E assim, supervisionar e controlar as ações dos agentes.

#### **4.2.3.2 O “ministro dos serviços secretos”**

De acordo com Verther (2003), citado por Shpiro (2006), o Mossad está diretamente debaixo da autoridade do primeiro ministro, como já foi falado. Como muitas vezes o mesmo dispõe de pouco tempo para acompanhar de perto o Mossad, é designado um ministro, que faz parte do próprio gabinete do primeiro ministro, para ser o ‘ministro dos serviços secretos’. Ele é uma espécie de coordenador e dentre suas responsabilidades, está a de supervisionar, diariamente o trabalho do Mossad. “*Ele ou ela serve, na prática, se não formalmente, como o ministro executivo sobre assuntos de inteligência.*” (VERTHER apud SHPIRO, 2006, p. 639, tradução nossa).<sup>184</sup>

O atual ministro dos serviços secretos israelense é Yisrael Katz. Ele já foi ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural. Além disso, ele é também, desde 2009, ministro dos transportes. Assumiu o cargo de ministro da inteligência, ou dos serviços secretos, após a eleição que formou o novo *Knesset*, em maio de 2015. Ele também já foi membro de diversas comissões do *Knesset*, como a Comissão de Finanças, e a de Assuntos Estrangeiros e de Defesa. (KNESSET, 2015).

#### **4.2.4 O *Knesset***

Outro modo pelo qual o Estado de Israel regula e supervisiona as ações do Mossad é através de subcomissões, sendo o mais conhecido a Subcomissão de Inteligência e Serviços Secretos, que está debaixo da supervisão e da autoridade da Comissão de Assuntos Estrangeiro e de Defesa do *Knesset*. (SHPIRO, 2006).

---

<sup>183</sup> Committee-X served in practical terms as a sort of a secret court, and its procedures were overseen by the minister of justice. This was an attempt to provide some form of legal framework, albeit a flimsy one, for decisions of such extreme consequences.

<sup>184</sup> He or she serves, in practice if not formally, as the executive minister over intelligence matters.

A Comissão de Assuntos Estrangeiros e de Defesa do *Knesset* é formada por dezessete<sup>185</sup> membros do *Knesset*, e “supervisiona toda a gama de políticas externa e de segurança, incluindo as forças armadas, as operações militares, análise de ameaças, estratégias de defesa, despesas e gastos com defesa, as relações com outros países, questões diplomáticas, etc.” (SHPIRO, 2006, p. 639, tradução nossa).<sup>186</sup> Por tratar de assuntos delicados para a segurança nacional, as discussões dessa comissão são fechadas para o público. Freilich (2006) afirma que, juntamente com a Comissão de Finanças, a Comissão de Assuntos Estrangeiros e de Defesa é a mais importante comissão do *Knesset*. Outro ponto importante é que seus membros fazem parte dos mais importantes partidos políticos (ANEXO D), e não apenas dos partidos parte da coalizão do governo. Outro ponto apontado por Freilich (2006) é que essa comissão não possui uma equipe própria.

Para garantir ainda mais o sigilo na discussão dos assuntos tratados nessa comissão, foram criados seis subcomissões da área de segurança. Uma delas é a Subcomissão de Inteligência e Serviços Secretos. Esta subcomissão, assim como a Comissão de Assuntos Estrangeiros e de Defesa,

compreende seis membros do *Knesset* que representam os maiores partidos políticos do *Knesset*. Seus membros estão sujeitos a requisitos de sigilo absoluto. Não apenas eles estão proibidos de divulgar qualquer informação sobre as reuniões da subcomissão, mas as próprias reuniões ocorrem em segredo, sem qualquer referência no calendário parlamentar oficial. Membros da subcomissão são informados individualmente sobre as próximas reuniões e seus tópicos. O funcionamento da Subcomissão de Inteligência foi conduzido por muitos anos, com base em um entendimento não escrito entre vários partidos. Apenas em 2002 a subcomissão foi colocada sob uma base legal, após a aprovação da Lei GSS em 2002. (SHPIRO, 2006, p. 640, tradução nossa).<sup>187</sup>

De acordo com Freilich (2006), as informações são apresentadas na Subcomissão de Inteligência pelos diretores das agências de inteligência israelense. Um fato importante é o

<sup>185</sup> No site do governo israelense estão listados 12 membros da Comissão de Assuntos Estrangeiros e de Defesa. O texto de Shpiro (2006) afirmam que são 17 membros. Foi mandado um email para a comissão perguntando sobre a diferença entre o número apresentado por Shpiro (2006) e o site do governo. Porém, não obtivemos uma resposta sobre o porque da diferença. Foi mencionado anteriormente neste trabalho que as comissões do *Knesset* têm entre 12 e dezessete membros. Pode ser por isso a diferença entre o texto de Shpiro (2006) e os dados atuais do site do governo. Mas, como não obtivemos resposta, optamos por utilizar a informação do texto os dados de Shpiro (2006).

<sup>186</sup> Oversees the entire range of foreign and security related policies, including the armed forces, military operations, threat analysis, defence strategies, defence expenditure and procurement, relations with other countries, diplomatic issues, etc.

<sup>187</sup> Comprises six MKs representing the larger political parties in the *Knesset*. Its members are subject to strict secrecy requirements. Not only are they forbidden to divulge any information from subcommittee meetings but the meetings themselves take place in secrecy, without any reference in the official parliamentary timetable. Subcommittee members are informed individually about upcoming meetings and topics. The workings of the Intelligence Sub-committee were conducted for many years on the basis of an unwritten inter-party understanding. Only in 2002 was the subcommittee placed on a statutory basis following the approval of the GSS Law in 2002.

fato da Comissão de Assuntos Estrangeiros e de Defesa e da Subcomissão de Inteligência terem como membros não apenas políticos da coalizão do governo israelense, mas também de partidos de oposição. Os ministros do governo não podem fazer parte das comissões, o que abre ainda mais espaço para membros da oposição. Sendo assim, os membros da oposição acabam ganhando mais destaque, dentro das comissões, do que os membros da coalizão do governo. Isso gera uma forma adicional de controle sobre o próprio governo, e mostra que decisões e supervisões importantes dentro da área de defesa nacional são feitas não apenas por aqueles que defendem o posicionamento do governo, mas também aqueles que se opõe. Fato muito importante em um país democrático.

Segundo Steinmetz (s.d), citado por Shpiro (2006), as funções desta subcomissão incluem a aprovação de decretos e normas das agências, dos planos de trabalho e dos orçamentos de todas as agências de inteligência de Israel, dentre elas o Mossad. Além disso, essa subcomissão também é responsável pela supervisão das ações dessas agências.

Essa supervisão inclui as atividades e temas abordados pelas agências. Além disso, a subcomissão supervisiona também “a atividade de coleta, a estrutura dos serviços de inteligência, os projetos de desenvolvimento, a alocação orçamental de acordo com as prioridades, a coordenação entre os serviços, a guerra de informação, segurança da informação e censura, e mão de obra e a pesquisa de inteligência.” (SHPIRO, 2006, p. 641, tradução nossa).<sup>188</sup> Para fazer esta supervisão, a subcomissão recebe os documentos e a inteligência produzida pelas agências.

Um ponto importante dessa comissão e subcomissão é que elas são uma balança entre a necessidade de segurança do Estado israelense, e a necessidade democrática de supervisão das ações dos órgãos do governo.

Segundo Segal (2002), citado por Shpiro (2006), já tramita no *Knesset* uma lei específica para o Mossad. A necessidade de uma lei específica para o Mossad surgiu no final da década de 1990, e início dos anos 2000. Porém, mesmo depois de todos esses anos, essa lei ainda não foi votada.

O processo de legislação inteligência, embora lento e difícil, tem como objetivo, por um lado, chegar a uma situação em que todos os serviços de inteligência israelenses operem sob leis específicas elaboradas de acordo com suas tarefas e desafios únicos, e por outro lado, das exigências de um Estado democrático de direito em mente. Tal situação vai colocar Israel em igualdade de condições com muitas democracias ocidentais a respeito de assuntos de inteligência. (SHPIRO, 2006, p. 644, tradução

---

<sup>188</sup> Collection activities, the structure of intelligence services, development projects, budget allocations according to priorities, interservice coordination, information warfare, information security and censorship, and manpower and intelligence research.

nossa).<sup>189</sup>

A criação das leis que supervisionam os serviços de inteligência é uma maneira utilizada pelos governos democráticos de exercer controle e supervisionar essas organizações governamentais. Além disso, essas leis permitem também que a própria população do Estado saiba que esses serviços não podem agir como bem entender, pois eles têm limites que devem ser respeitados.

O governo israelense tenta controlar a tensão existente entre a necessidade de praticar ações transparente, e a necessidade que os serviços de inteligência têm em fazer suas operações em segredo através de leis e de comissões. Isso porque, “aceitar a aproximação da verdade como o propósito da inteligência é uma coisa. Aceitar os métodos pelos quais a verdade pode ser obtida coloca dilemas éticos.” (GODFREY, 2009, p. 3, tradução nossa).<sup>190</sup>

Como podemos ver nessa frase de Godfrey (2009), uma coisa é a população ter consciência da existência de agências de inteligência, que trabalham para a sua segurança individual e para a segurança do Estado como um todo. Outra, completamente diferente, é a aceitação, por parte dessa mesma população, de todos os métodos utilizados por essas agências para manter a segurança.

Shpiro (2010) afirma que, muito além das leis, o agente de inteligência tem que ter ética.

Ética começa onde as leis e regulamentos escritos terminam, e fornece um conjunto de "recomendações" para orientar as atividades dos oficiais de inteligência. Ao contrário de leis e regulamentos de serviços, que são fixadas em papel e executadas por poderes de investigação e os tribunais, a ética depende muito mais da vontade dos oficiais em cumpri-la. A ética também está mais aberta à interpretação. Assim a ética se desenvolve e evolui ao longo do tempo, refletindo mudanças nos ambientes internos e externos da atividade de inteligência. (SHPIRO, 2010, p. 59, tradução nossa).<sup>191</sup>

Isso significa que não basta que um país tenha leis que supervisionam o trabalho da inteligência, é preciso também que os próprios agentes de inteligência ajam de acordo com

---

<sup>189</sup> The process of intelligence legislation, though slow and cumbersome, aims to arrive at a situation in which all Israeli intelligence services operate under specific laws drafted with their unique tasks and challenges, on the one hand, and the requirements of the rule of law and democracy, on the other, in mind. Such a situation will place Israel on equal terms with many Western democracies regarding intelligence matters.

<sup>190</sup> To accept the approximation of truth as the purpose of intelligence is one thing. To accept the methods by which truth can be obtained poses ethical dilemmas.

<sup>191</sup> Ethics begin where written laws and regulations end, and provide a set of ‘recommendations’ to guide the activities of intelligence officers. Unlike laws and service regulations, which are set in paper and enforced by investigatory powers and the courts, ethics depend much more on the willingness of individual officers to comply. These ethics are also more open to interpretation. Thus ethics develop and evolve over time, reflecting changes in the internal and external environments of intelligence activities.

certo padrão de moral e ética.

Em Israel, segundo Shpiro (2010), o primeiro princípio básico de ética na profissão de inteligência, em Israel, é que os agentes sempre falem a verdade dentro das agências, para seus superiores. Esse princípio pode parecer banal, mas não o é para agentes que são, na maioria das vezes, peritos em mentir e ocultar informações.

#### ***4.2.5 Controle Interno: o caso Yehuda Gil***

Em 1996 um caso abalou todos da comunidade de inteligência israelense. Yehuda Gil era considerado um dos melhores espiões que já trabalhou para o Mossad. Ele nasceu na Líbia e era fluente em várias línguas, como o hebraico, o italiano, o árabe, entre outras. Ele trabalhou para a agência por mais de 20 anos, e foi responsável pelo recrutamento de árabes em diversos países. (SHPIRO, 2010; RAVIV; MELNAN, 2014).

Sua fama era tamanha dentro do Mossad, que ele era conhecido como *star katsa*, aquele que personifica as habilidades básicas para um bom agente: saber localizar, contactar, persuadir, se passar por um estrangeiro, etc. (RAVIV; MELNAN, 2014). Durante a década de 1980, Gil recrutou uma fonte síria que durante anos informou os israelenses sobre plano militares e acontecimentos na política síria.

Apesar de ter se aposentado em 1989, ele continuou a prestar serviços para a comunidade de inteligência israelense. Em meado de 1996 ele enviou um relatório para o Mossad onde relatava que sua fonte síria havia informado que a Síria planejava, em breve, promover um ataque contra Israel. (SHPIRO, 2010). O relatório estava baseado em movimentos de unidades militares sírias estavam fazendo perto da fronteira com Israel.

Ao analisar esse relatório os analistas israelenses chegaram à conclusão que: *“as forças sírias planejavam uma rápida invasão para pegar parte das colinas de Golã. Em resposta a aquela quimera, o exército israelense foi mobilizado para o norte, se preparando para a guerra.”* (RAVIV; MELNAN, 2014, p. 322, tradução nossa).<sup>192</sup>

As forças sírias, em respostas, também se mobilizaram e se posicionaram, fazendo com que a tensão entre os dois países aumentasse rapidamente. O governo israelense chegou a pedir uma intervenção da ONU para impedir um ataque sírio. Porém, de acordo com Shpiro (2006), o governo sírio alegou não havia nenhum tipo de plano para atacar Israel, e explicou que o porquê da movimentação de tropas sírias.

---

<sup>192</sup> Syrian fores planned a quick invasion to grab part of the Golan Heights. In response to that chimera, Israel’s army was mobilized in the north, preparing for war.

Após esse episódio, oficiais do Mossad começaram a suspeitar que Gil estivesse enviando relatórios exagerados, ou até mesmo inventados.

Uma investigação secreta rastreou reuniões de Gil com sua fonte na Europa. Suspeitas contra Gill foram reforçadas quando uma busca em sua casa revelou grandes quantidades de moeda estrangeira, originalmente dadas a ele para passar para o espião sírio, escondidas sob o assoalho. (SCHIFF<sup>193</sup> apud SHPIRO, 2006, p. 639, tradução nossa).<sup>194</sup>

Segundo Shpiro (2006), Gil foi preso e confessou ter, por muitos anos, exagerado e inventado relatórios de inteligência sobre os sírios. Gil disse que “a partir do momento que o agente sírio não conseguia produzir nenhuma informação mais importante, ele começou a embelezar os relatórios, a fim de permanecer valioso para o Mossad e manter sua reputação.” (SHPIRO, 2006, p. 639, tradução nossa).<sup>195</sup>

De acordo com Raviv e Melnan (2014), Gil foi julgado em uma corte distrital de Tel-Aviv e condenado a cinco anos de prisão. “O julgamento e a condenação de Gil foram conduzidos em um tribunal regular não só para dissuadir outros oficiais de inteligência de mentir dentro de sua organização, mas também como parte do processo de abertura da comunidade de inteligência à supervisão jurídica externa.” (SHPIRO, 2006, p. 639, tradução nossa).<sup>196</sup>

Gil não apenas inventou mentiras para seus superiores no Mossad, como quase iniciou uma guerra por causa disso. Além disso, ele quebrou o principal princípio de ética da comunidade de inteligência israelense: ele mentiu para seus colegas e superiores dentro da agência.

### 4.3 Avaliação

Vimos, neste capítulo, a necessidade existente em países democráticos de supervisionar e controlar as atividades de suas agências de inteligência. O controle das ações destas agências, como vimos, faz parte do caráter democrático dos países.

<sup>193</sup> Schiff, Z. Ksafim Shel Hamossad Nimtseu Beveito Shel Yehuda Gill: Chipus Achar \$150,000 Nosafim. **Haaretz**, 7 dez. 2007.

<sup>194</sup> A covert investigation tracked Gill’s meetings with his source in Europe. Suspicions against Gill were reinforced when a search of his home revealed large amounts of foreign currency, originally given to him to pass on to the Syrian spy, hidden under the floor.

<sup>195</sup> At some point the Syrian agent could not produce any more important information, and that he therefore began to embellish the reports in order to remain valuable to the Mossad and maintain his reputation.

<sup>196</sup> The Gill trial and sentencing were conducted in a regular court not only to deter other intelligence officers from lying within their organisation but also as part of the process of opening up the intelligence community to external legal oversight.

Em Israel, era esperado que as agências de inteligência, incluindo o Mossad, agisse dentro das leis do país. Porém, através dos casos do ônibus 300 e de Meir Tubianski, mostramos que o governo israelense percebeu que havia a necessidade de criar meios de supervisão e controle específicos para as agências de inteligência.

Foi criada, então, a Lei GSS. Esta lei, apesar de regular especificamente a agência *Shin Bet*, serve também para o Mossad e demais serviços de inteligência israelenses. Como falamos, a aprovação dessa lei marcou um novo momento para as agências israelenses. Isso, porque, a partir do momento que a lei entrou em vigor, os serviços de inteligência israelenses passaram a ser tratados como os demais órgãos governamentais israelenses.

Além da Lei GSS, Israel conta também com a Comissão de Assuntos Estrangeiros e de Defesa, e da Subcomissão de Inteligência e Serviços Secretos. Estas são responsáveis diretamente por supervisionar e aprovar decretos e normas das agências, além de aprovar os orçamentos de cada agência, além de supervisionar as atividades, estruturas, planejamento das agências.

Ainda não existe uma lei específica que regule as ações do Mossad. Porém, esta agência está sujeita a todos estes aparatos de supervisão e controle existentes em Israel. Porém, como vimos, o Mossad tem mais um meio de supervisão, que é o ministro dos serviços secretos. Este faz parte do gabinete do primeiro ministro, e supervisiona, direta e diariamente, o trabalho do Mossad.

Além disso, vimos dois casos mostram como as instituições israelenses atuam no sentido de fazer com que as agências de inteligência e seus agentes atuem em conformidade com o aparato legal em suas atividades, e a necessidade da existência de leis específicas para a agência, como é o caso da Lei GSS, e da Lei Mossad, que está em trâmite no *Knesset*. O caso da Comissão-X mostra uma maneira pela qual o governo conseguiu supervisionar e até limitar as ações do Mossad, trazendo um aparato legal para a missão que os agentes desta agência tinham que realizar.

Já através do caso de Yehuda Gil, principalmente por ele ter tido um julgamento aberto, vemos que as leis israelenses se aplicam a todos, até mesmo aos serviços secretos e seus agentes, assim como foi determinado pela corte israelense, e falado anteriormente. Além disso, o fato do julgamento ter sido aberto mostra que, mesmo que as ações dessas agências sejam secretas, elas estão sujeitas a uma supervisão jurídica pública, fazendo com que a própria população tenha certo conhecimento do que acontece dentro das agências, ponto este importante para a questão das ações transparentes necessárias em um Estado democrático.

Apesar das falhas já cometidas, os serviços de inteligência são percebidos pelos

israelenses como um elemento indispensável tanto na sua segurança individual como na segurança do Estado. Mas isso não significa que essas organizações governamentais tenham carta branca para agirem por cima das leis. “O público israelense quer segurança, mas também quer um nível claro de transparência e de responsabilidade democrática, um sistema no qual aqueles que violam a lei sejam responsabilizados.” (SHPIRO, 2006, p. 646, tradução nossa).<sup>197</sup>

Isso mostra que os mecanismos de supervisão criados não são apenas uma vontade do governo, ou parte do trabalho do Knesset, mas são também um reflexo claro e direto daquilo que a própria população deseja. Esses mecanismos, então, implementam normas e ética de responsabilidade para a comunidade de inteligência e seus agentes. Essas normas e a ética são baseadas nas liberdades civis e nos direitos individuais dos cidadãos israelenses. De acordo com Shpiro (2006), somente o fato de saberem que estão sendo observados, muitas vezes, serve como empecilho para que os agentes cometam delitos.

---

<sup>197</sup> The Israeli public wants security but also a clear level of democratic transparency and accountability, a system in which those in breach of the law will be made accountable.

## CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho era analisar *como Estados democráticos equacionam a tensão entre necessidade de sigilo, transparência e respeito às normas internacionais, com a realização de atividades de inteligência, particularmente as encobertas*. De forma a desenvolver as ferramentas necessárias para esta análise, foram identificadas as características necessárias em uma democracia, além de trabalharmos com o conceito de transparência, característica fundamental na composição de uma democracia. Além disso, vimos também quais são os conceitos fundamentais, ferramentas além do processo das agências de inteligência. Analisamos o conceito de segredo e entendemos o porquê este é tão importante nas ações das agências de inteligência.

Estabelecemos essa base no primeiro capítulo deste trabalho. Vimos quais são os oito critérios básicos para analisarmos um Estado quanto ao seu grau de democracia. Porém, como foi mostrado, nenhuma instituição consegue satisfazer todos os oito critérios. Dentro das características necessárias em uma democracia encontramos a transparência. Como vimos, a transparência do Estado vai além da disponibilização de informações para o público em geral, é necessário também que estas estejam claras para que as pessoas possam entender a informação.

Ainda no primeiro capítulo vimos que inteligência está ligada a informações. Seu objetivo é obter informações para entender o que se passa no mundo. Isso é importante, pois as agências de inteligência são responsáveis por alimentar os tomadores de decisão nos Estados. A qualidade da inteligência passada aos tomadores de decisão é de extrema importância, pois elas são, muitas vezes, a base das ações tomadas pelos governos. Analisamos também o processo de inteligência, e averiguamos que este é um processo circular. Isso significa que ao terminar uma fase, logo a outra começa, ou, até mesmo, uma fase pode começar sem a outra ter terminado, fazendo que esse processo não tenha fim.

Por fim, definimos que segredo é aquilo que, independentemente do motivo, ocultamos de alguém. A partir disso, entendemos que as ações secretas das agências de inteligência são ações realizadas ocultamente do conhecimento da população de um Estado, e, às vezes, até de algumas autoridades.

Com essas bases estabelecidas no primeiro capítulo, partimos para uma análise do Estado de Israel no segundo capítulo. Vimos, primeiramente, como é estruturado o sistema político israelense. Mostramos que o Israel é uma democracia parlamentar, e seu sistema político consiste em três poderes: legislativo, representado pelo *Knesset*; o executivo, também

denominado de *Governo*, e se refere ao primeiro ministro e seu gabinete; e o poder judiciário, este influenciado pela legislação britânica e pelo Império Otomano. O presidente em Israel é o Chefe de Estado, uma figura simbólica que representa a união da nação israelense.

Analizamos então o Estado de Israel e chegamos à conclusão que Israel é sim uma democracia, mesmo sendo uma democracia imperfeita. Utilizamos dados diversos para comprovar essa afirmação. Concluimos que, apesar de pequenas variações ao longo dos anos, a Israel é uma democracia desde a sua criação, em 1948. Mostramos que em Israel existem eleições justas e competitivas. Os dados apresentados também nos mostraram que o executivo israelense tem suas ações limitadas pelo legislativo, que nesse caso é o *Knesset*. Mostramos também que a competição eleitoral é aberta e institucionalizada. Vimos também que no tocante a liberdades civis e direitos políticos, Israel é, então, considerado um país livre.

No terceiro capítulo mostramos que mesmo antes da criação de Israel, em 1948, já existiam grupos que atuavam na região da Palestina coletando informações para os judeus. Com a criação do Estado israelense esses grupos foram dissolvidos e serviram como uma base para a criação de novas agências. Essas agências deveriam proteger o povo judeu que iria morar em Israel, e aqueles que ainda estavam espalhados por outras nações. Além disso, a agência *Nativ* era responsável por trazer pra Israel judeus que estavam em países na Europa Oriental.

Vimos também que o Mossad é responsável pela inteligência externa de Israel, ou seja, a agência foi criada especialmente para atuar em outros países. O Mossad conseguiu, por exemplo, estabelecer relação com os serviços secretos do Irã e da Turquia, obtendo informações importantes sobre esses dois países. O Mossad utiliza muito o *humint*, onde a fonte de informação é o próprio homem. Vimos isso quando analisamos o sucesso no sequestro de Adolf Eichmann, onde os agentes do Mossad utilizaram apenas a habilidade de inteligência humana, sem usar de nenhum aparato tecnológico. Outro importante sucesso do Mossad, foi a operação de restate dos reféns em Entebbe. Apesar da ação ter sido executada por militares israelenses, toda a operação foi montada e arquitetada pelo Mossad. Porém, nem sempre o Mossad obteve sucesso em suas operações. A Gerra de Yum Kippur é um exemplo de uma falha que o Mossad, uma falha que poderia ter tido consequências irreversíveis para Israel.

No último capítulo vimos que é necessário que as democracias estabeleçam uma supervisão e um controle sobre as agências de inteligência. Esses podem ser feitos através de leis nos países ou estabelecendo comissões que irão analisar as ações dos agentes. Em Israel as agências de inteligência sempre tiveram, por determinação da corte israelense, que

obedecer as leis. Porém em 2002 foi criada a primeira lei específica para um serviço de inteligência em Israel: a Lei GSS. Essa lei passou, então, a ser um parâmetro para todas as agências israelense, inclusive o Mossad. A Lei GSS regula as ações das agências, estabelecendo parâmetros que devem ser seguidos.

Outro modo pelo qual o Estado de Israel regula e supervisiona as ações do Mossad é através de comissões e subcomissões, sendo o mais conhecido a Subcomissão de Inteligência e Serviços Secretos, este está debaixo da supervisão e da autoridade da Comissão de Assuntos Estrangeiro e de Defesa. Essas comissões fazem o papel de uma balança entre a necessidade de segurança do Estado e de sua população, e a necessidade que existe numa democracia de supervisão das ações dos órgãos do governo. Como falamos, já tramita no *Knesset* uma lei específica para o Mossad, mostrando que o governo israelense deseja ter mais ferramentas para supervisionar e controlar as ações desta agência.

Neste sentido podemos então afirmar que o Estado israelense tem tentado equacionar a tensão existente entre a necessidade de sigilo, transparência e respeito às normas internacionais, com a realização de atividades de inteligência, particularmente as encobertas através da criação de leis que controlem e regularizem as ações do Mossad. Além disso, são criadas comissões que supervisionam os agentes de inteligência e ações que o Mossad realiza.

A criação desses mecanismos de controle e supervisão é um reflexo direto do desejo da população israelense, que deseja transparência nas ações de seu governo, mas não abre mão de sua segurança, nem da segurança do Estado, responsabilidades estas do Mossad. Esses mecanismos determinam regras e ética de responsabilidade para o Mossad e demais agências de inteligência israelense.

Temos a certeza que partes do trabalho das agências de inteligência sempre irão permanecer em segredo, não importando o quão profundo as comissões e as leis sondem e controlem. O mais importante é que os controles internos das agências, e os controles externos, providos de leis e comissões, sempre se complementem. Pois somente assim, é possível garantir que no futuro Israel continue tendo uma inteligência eficaz e responsável.



## REFERÊNCIAS

AMERICANS FOR PEACE NOW. **Israel's Political System**. Disponível em: <<http://peacenow.org/images/IPSB.pdf>>. Acesso em 26 set. 2014.

ARIAN, Asher. **Politics in Israel: the second republic**. 2. ed. Washington: CQ Press, 2005. 489 p.

BAR-JOSEPH, Uri. Military Intelligence as the National Intelligence Estimator: The Case of Israel. **Armed Forces & Society**. V. 36, 2010, p. 505 – 525.

BAR-JOSEPH, Uri. State-Intelligence Relations in Israel: 1948-1997. **Journal of Conflict Studies**. v. XVII. nº. 2, 1997.

BAR-ZOHAR, Michael; MISHAL, Nissim. **Mossad: the greatest missions of the Israeli secret service**. Ecco: [s.l.], 2012. Cap 2, 8.

BESSA, Ana Paula Valadão. Eis-me Aqui. In: TRONO, Diante do. **Esperança**. Salvador: Diante do Trono, 2004. Faixa 8.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997. (Pensamento Crítico; vol. 63). P. 171.

BOK, Sissela. **Secrets: on the ethics of concealment and revelation**. New York: Pantheon Books, 1983. Cap 12, p. 171 – 190.

BRANDÃO, Priscila Carlos. **Serviços Secretos e Democracia no Cone Sul: premissas para uma convivência legítima, eficiente e profissional**. Niterói: Impetus Ltda., 2010. 302 p. Cap 1.

BRUCE, James B.; GEORGE, Roger Z. Intelligence Analysis – the emergence of a discipline. In: BRUCE, James B.; GEORGE, Roger Z. (Ed.). **Analyzing Intelligence: origins, obstacles, and innovations**. Washington: Georgetown university Press, 2008. p. 1- 15.

BRUNEAU, Thomas C.; BORAZ, Steven C. Intelligence Reform: balancing democracy and effectiveness. In: BRUNEAU, Thomas C.; BORAZ, Steven C. (Ed.). **Reforming Intelligence: obstacles to democratic control and effectiveness**. Austin: University of Texas Press, 2007.

CENTER FOR SYSTEMIC PEACE. **Data Page**. Disponível em: <<http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>>. Acesso em: 14 jul 2014a.

CENTER FOR SYSTEMIC PEACE. **Polity IV Country Report 2010: Israel**. Disponível em: <<http://www.systemicpeace.org/polity/Israel2010.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2014b  
CEPIK, Marco A. C. **Espionagem e Democracia**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 230 p.

CEPIK, Marco A. C. **Espionagem e Democracia**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 230 p.

CEPIK, Marco. Inteligência e Políticas Públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação. **Security and Defense Studies Review**. [S.l.], v.2, nº 2, 2002.

CEPIK, Marco. Structural Change and Democratic Control of Intelligence in Brazil. In: BRUNEAU, Thomas C.; BORAZ, Steven C. (Ed.). **Reforming Intelligence: obstacles to democratic control and effectiveness**. Austin: University of Texas Press, 2007.

DAHL, Robert A. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio De Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989. 150 p.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997. 235 p.

DAVID, Steven R. Existential Threats to Israel. In: FREEDMAN, Robert O. (Ed.). **Contemporary Israel: domestic politics, foreign policy, and security challenges**. Philadelphia: Westview Press, 2009.

EL-GENDY, Karim. **The Process of Israeli Decision-Making: mechanisms, forces and influences**. Beirute: Al-Zaytouna Centre for Studies and Consultations, 2010. 204 p. Cap 1, 2, 3.

FERRIS, John. Signals Intelligence in War and Power Politics, 1914-2010. In: JOHNSON, Loch K. (Ed.). **The Oxford Handbook of National Security Intelligence**. New York: Oxford University Press, 2010. 886 p.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in The World: Israel**. Disponível em: <<http://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/israel-0#.VEo0nBa2o8U>>. Acesso em: 26 mai. 2014a.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in The World 2014 Methodology**. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Methodology%20FIW%202014.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014b.

FREILICH, Charles D. National Security Decision-Making in Israel: processes, pathologies, and strengths. **The Middle East Journal**. v. 60, nº 4. 2006. p. 635 – 663.

FREILICH, Charles D. **Zion's Dilemas: how Israel makes national security policy**. Ithaca: Cornell University Press, 2012. 318 p. Cap. 2.

GELBER, Yoav. The Collapse of the Israeli Intelligence's Conception: Apologetics, Memory and History of the Israeli Response to Egypt's Alleged Intention to Open War in May 1973. **Intelligence and National Security**. v. 24, ex. 4, 2013. Disponível em: <[http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02684527.2012.699289#.VTbRj\\_nF\\_ng](http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02684527.2012.699289#.VTbRj_nF_ng)>. Acesso em 01 abr. 2015.

GELLER, Doron. **Israel Military Intelligence: intelligence during Yom Kippur War (1973)**. Disponível em: <<https://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/History/intel73.html>>. Acesso em 26 jun. 2014.

GILL, Peter. Theories of Intelligence. In: JOHNSON, Loch K. (Ed.). **The Oxford Handbook of National Security Intelligence**. New York: Oxford University Press, 2010. 886 p.

GINSBERG, Wendy. et al. **Government Transparency and Secrecy: An Examination of Meaning and Its Use in the Executive Branch**. 14 nov. 2012. Disponível em: <<http://fas.org/sgp/crs/secrecy/R42817.pdf>>. Acesso em 30 out. 2014.

GODFREY, J. E. Drexel. Ethics and Intelligence. In: GOLDMAN, Jan (Ed). **Ethics of Spying: a reader for the intelligence professional**. Plymouth, Toronto, Lahan: The Scarecrow Press Inc. 2009.

GONÇALVES, Joanival Brito. **Políticos e Espiões: o controle da atividade de inteligência**. Niterói: Impetus Ltda., 2010. 279 p. Cap. 1 e 2.

GRIGORESCU, Alexandru. International Organizations and Government Transparency: linking the international and domestic realms. **International Studies Quarterly**, nº 47, 2003, p. 643-667.

GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment. In: **International Review of Administrative Sciences**, nº 78, 2012. P. 50 – 73.

HITZ, Frederick P. Human Source Intelligence. In: JOHNSON, Loch K. (Ed.). **The Oxford Handbook of National Security Intelligence**. New York: Oxford University Press, 2010. 886 p.

HORN, Eva. Logics of Political Secrecy. In: **Theory, Culture & Society**. v. 28. 2011. P. 103 – 122.

HULNICK, Arthur S. The Dilemma of Open Sources Intelligence: is osint really intelligence? In: JOHNSON, Loch K. (Ed.). **The Oxford Handbook of National Security Intelligence**. New York: Oxford University Press, 2010. 886 p.

ISRAEL. Israel Ministry Of Foreign Affairs. **History: the state of Israel**. Disponível em: <<http://www.mfa.gov.il/mfa/aboutisrael/history/pages/history-%20the%20state%20of%20israel.aspx>>. Acesso em: 26 set. 2014a.

ISRAEL. Israel Ministry Of Foreign Affairs. **Israeli Democracy: how does it work**. Disponível em: <<http://mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/State/Democracy/Pages/Israeli%20Democracy%20-%20How%20does%20it%20work.aspx>>. Acesso em 29 set. 2014b.

ISRAEL. Israel Ministry Of Foreign Affairs. **The Knesset**. Disponível em: <<http://mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/State/Democracy/Pages/The%20Knesset.aspx>>. Acesso em: 03 out. 2014c

ISRAEL. Israel Ministry Of Foreign Affairs. **The State: Executive: the government**. Disponível em: <<http://www.mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/State/Pages/THE%20STATE-%20Executive-%20The%20Government.aspx>>. Acesso em 29 set. 2014d.

ISRAEL. Israel Ministry Of Foreign Affairs. **The State:** Legislature: the Knesset. Disponível em: < <http://www.mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/State/Pages/THE%20STATE-%20Legislature-%20The%20Knesset.aspx>>. Acesso em 30 set. 2014e.

ISRAEL. Israel Ministry Of Foreign Affairs. **The State:** political structure. Disponível em: <<http://www.mfa.gov.il/mfa/aboutisrael/history/pages/history-%20the%20state%20of%20israel.aspx>>. Acesso em: 26 set. 2014f.

ISRAEL. Israel Ministry Of Foreign Affairs. **The State:** the presidency. Disponível em: < <http://www.mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/State/Pages/THE%20STATE-%20The%20Presidency.aspx>>. Acesso em 29 set. 2014g.

ISRAEL. Israel Ministry Of Foreign Affairs. **Office of the President:** President of the State. Disponível em: < <http://mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/State/Democracy/Pages/Office%20of%20the%20President.aspx>>. Acesso em 29 set. 2014h.

ISRAEL SECURITY AGENCY. **The History of ISA.** 2010. Disponível em: < <http://www.shabak.gov.il/english/history/pages/history.aspx>>. Acesso em 24 abr. 2015.

JOHNSON, Loch K. Balancing Liberty and Security. In: GEORGE, Roger Z.; KLINE, Robert D. (Ed.) **Intelligence and the National Security Strategist:** enduring issues and challenges. Washington: National Defense University Press, 2004. P. 65 – 83.

JOHNSON, Loch K. National Security Intelligence. In: JOHNSON, Loch K. (Ed.). **The Oxford Handbook of National Security Intelligence.** New York: Oxford University Press, 2010. 886 p.

JONES, R. V. Intelligence Ethics. In: GOLDMAN, Jan. (Ed). **Ethics of Spying: a reader for the intelligence professional.** Plymouth, Toronto, Lahan: The Scarecrow Press Inc. 2009.

KAHANA, Ephraim. Israeli Intelligence: organization, failures, and successes. In: JOHNSON, Loch K. (Ed.). **The Oxford Handbook of National Security Intelligence.** New York: Oxford University Press, 2010. 886 p.

KNESSET. **Knesset Committees.** Disponível em: < [https://www.knesset.gov.il/description/eng/eng\\_work\\_vaada.htm](https://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_work_vaada.htm)>. Acesso em: 03 out. 2014a.

KNESSET. **Parliamentary Groups.** Disponível em: < [https://www.knesset.gov.il/faction/eng/FactionPage\\_eng.asp?PG=77](https://www.knesset.gov.il/faction/eng/FactionPage_eng.asp?PG=77)>. Acesso em: 30 set. 2014b.

KNESSET. **The Work of the Knesset Responsibilities, Roles and Authority.** Disponível em: < [http://www.knesset.gov.il/birthday/eng/KnessetWork\\_eng.htm](http://www.knesset.gov.il/birthday/eng/KnessetWork_eng.htm)>. Acesso em 03 out. 2014c.

KNESSET. **Foreign Affairs and Defense Committee.** Disponível em: <[http://www.knesset.gov.il/committees/eng/committee\\_eng.asp?c\\_id=4](http://www.knesset.gov.il/committees/eng/committee_eng.asp?c_id=4)>. Acesso em: 27 maio. 2015.

KENNEDY, William V. What Is Intelligence? In: KENNEDY, William V. (Chief Author). **The Intelligence War: penetrating the secret world of today's advanced technology conflict.** Londres: Salamander Books Limited, 1983a.

KENNEDY, William V. The world's intelligence organization. In: KENNEDY, William V. (Chief Author). **The Intelligence War: penetrating the secret world of today's advanced technology conflict.** Londres: Salamander Books Limited, 1983b.

LAHAV, Pnina. Israel's Supreme Court. In: FREEDMAN, Robert O. (Ed). **Contemporary Israel: domestic politics, foreign policy, and security challenges.** Philadelphia: Westview Press, 2009.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 289 p.

LOWENTHAL, Mark. **Intelligence: from secrets to policy.** 5. ed. Thousand Oaks: CQ Press, 2012. 417 p. Cap 1, 4.

MAHLER, Gregory S. **Politics and Government in Israel: the maturation of a modern state.** 2ª Ed. Lanham: Rowman & Littlefield Publishing Group, 2011. p. 386. Cap: 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9.

MANGET, Frederic F. Intelligence and Law Enforcement. In: JOHNSON, Loch K. (Ed.). **The Oxford Handbook of National Security Intelligence.** New York: Oxford University Press, 2010. 886 p.

MARSHALL, Monty G; JAGGERS, Keith. **Polity IV Project: Dataset Users' Manual.** [S.l.], 2002. p. 87.

MOSSAD. **About Us.** Disponível em:  
< <https://www.mossad.gov.il/eng/about/Pages/default.aspx>>. Acesso em 14 abr. 2015.

OXFORD, Handbooks Online. **National Security Intelligence.** Setembro 2010. Disponível em:  
<<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780195375886.001.0001/oxfordhb-9780195375886-e-0001>>. Acesso em: 09 mar 2015.

PEDAHZUR A.; RANSTORP, M. A Tertiary Model for Countering Terrorism in Liberal Democracies: the case of Israel. In: **Terrorism and Political Violence.** v. 13. n° 2. 2008, p. 1 – 26.

PHILLIPS, John W. P. Secrecy and Transparency: An Interview with Samuel Weber. In: **Theory, Culture & Society.** v. 28. 2011. p. 158 – 172.

PRIME MINISTER'S OFFICE. **The Government.** Disponível em:  
<<http://www.pmo.gov.il/English/IsraelGov/Pages/default.aspx>>. Acesso em 30 set. 2014.

PROVÉRBIOS. In: A BÍBLIA: Nova Versão Internacional. São Paulo: Mundo Cristão, 2014.

RAVIV, Dan; MELMAN, Yossi. **Spies Against Armageddon: inside Israel's secret wars.** Sea Cliff: Levant Books, 2014. P. 329. Cap 1-8, 12, 13.

RICHELSON, Jeffrey T. **The U.S. Intelligence Community**. 4<sup>a</sup> Ed. Westview Press: Boulder, 1999. 526 p.

ROMANOS: In: A BÍBLIA: Nova Versão Internacional. São Paulo: Mundo Cristão, 2014.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada: 1. o debate contemporâneo**. São Paulo: Editora Ática, 1994. 336 p.

SCHWELLER, R. L. Domestic Structure and Preventive War: are democracies more pacific? **World Politics**, v. 44, n. 2, p. 235-269, 1992.

SHPIRO, Shlomo. No Place to Hide: Intelligence and Civil Liberties in Israel. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 19, n. 4, 2006. p. 629 – 648.

SHPIRO, Shlomo. **Speak no Evil: intelligence ethics in Israel**. In: GOLDMAN, Jan (Ed). **Ethics of Spying: a reader for the intelligence professional**. v. 2. Plymouth, Toronto, Lahan: The Scarecrow Press Inc. 2010.

SHULSKY, Abram N.; SCHIMITT, Gary J. **Silent Warfare: understanding the world of intelligence**. 3<sup>a</sup> Ed. Brassey's Inc.: Dulles, 2002.

THE JUDICIAL AUTHORITY. **Historical Background**. Disponível em:  
< <http://elyon1.court.gov.il/eng/system/index.html>>. Acesso em 03 out. 2014.

WIRTZ, James J. The Sources and Methods of Intelligence Studies. In: JOHNSON, Loch K. (Ed.). **The Oxford Handbook of National Security Intelligence**. New York: Oxford University Press, 2010. 886 p.

YOM KIPPUR WAR. **History**. Disponível em: <<http://www.history.com/topics/yom-kippur-war>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

## ANEXO A – Análise da democracia de Brasil e Reino Unido

## Análise da democracia do Brasil pelo Polity Project (anos 1948-2013)

(continua)

ano	democ	xrreg	xcromp	xropen	xconst	parreg	parcomp	exrec	palcomp
1948	6	3	3	4	5	3	3	8	6
1949	6	3	3	4	5	3	3	8	6
1950	6	3	3	4	5	3	3	8	6
1951	6	3	3	4	5	3	3	8	6
1952	6	3	3	4	5	3	3	8	6
1953	6	3	3	4	5	3	3	8	6
1954	6	3	3	4	5	3	3	8	6
1955	6	3	3	4	5	3	3	8	6
1956	6	3	3	4	5	3	3	8	6
1957	6	3	3	4	5	3	3	8	7
1958	6	3	3	4	5	2	3	8	7
1959	6	3	3	4	5	2	3	8	7
1960	6	3	3	4	5	2	3	8	7
1961	5	3	3	4	4	2	3	8	7
1962	5	3	3	4	4	2	3	8	7
1963	4	3	3	4	3	2	3	8	7
1964	-88	-88	-88	-88	-88	-88	-88	-88	-88
1965	0	3	1	4	1	4	1	3	1
1966	0	3	1	4	1	4	1	3	1
1967	0	3	1	4	1	4	1	3	1
1968	0	3	1	4	1	4	1	3	1
1969	0	3	1	4	1	4	1	3	1
1970	0	3	1	4	1	4	1	3	1
1971	0	3	1	4	1	4	1	3	1
1972	0	3	1	4	1	4	1	3	1
1973	0	3	1	4	1	4	1	3	1
1974	2	3	2	4	1	4	2	7	2
1975	2	3	2	4	1	4	2	7	2

(continua)

<b>1976</b>	2	3	2	4	1	4	2	7	2
<b>1977</b>	2	3	2	4	1	4	2	7	2
<b>1978</b>	2	3	2	4	1	4	2	7	2
<b>1979</b>	2	3	2	4	1	4	2	7	2
<b>1980</b>	2	3	2	4	1	4	2	7	2
<b>1981</b>	2	3	2	4	1	4	2	7	2
<b>1982</b>	2	3	2	4	2	4	2	7	2
<b>1983</b>	2	3	2	4	2	4	2	7	2
<b>1984</b>	2	3	2	4	2	4	2	7	2
<b>1985</b>	7	3	3	4	5	2	4	8	9
<b>1986</b>	7	3	3	4	5	2	4	8	9
<b>1987</b>	7	3	3	4	5	2	4	8	9
<b>1988</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>1989</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>1990</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>1991</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>1992</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>1993</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>1994</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>1995</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>1996</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>1997</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>1998</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>1999</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>2000</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>2001</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>2002</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>2003</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>2004</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>2005</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>2006</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>2007</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9

(conclusão)

<b>2008</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>2009</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>2010</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>2011</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>2012</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9
<b>2013</b>	8	3	3	4	6	2	4	8	9

Fonte: Adaptado do Center for Systemic Peace, 2014a.

**Análise da democracia do Reino Unido pelo Polity Project (anos 1948-2013)**

(continua)

<b>ano</b>	<b>democ</b>	<b>xrreg</b>	<b>xcromp</b>	<b>xropen</b>	<b>xconst</b>	<b>parreg</b>	<b>parcomp</b>	<b>exrec</b>	<b>palcomp</b>
<b>1948</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1949</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1950</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1951</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1952</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1953</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1954</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1955</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1956</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1957</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1958</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1959</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1960</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1961</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1962</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1963</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1964</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1965</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1966</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1967</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1968</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1969</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10

(continua)

<b>1970</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1971</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1972</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1973</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1974</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1975</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1976</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1977</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1978</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1979</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1980</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1981</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1982</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1983</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1984</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1985</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1986</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1987</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1988</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1989</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1990</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1991</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1992</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1993</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1994</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1995</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1996</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1997</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1998</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>1999</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2000</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2001</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10

(conclusão)

<b>2002</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2003</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2004</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2005</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2006</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2007</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2008</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2009</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2010</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2011</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2012</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10
<b>2013</b>	10	3	3	4	7	5	5	8	10

---

Fonte: Adaptado do Center for Systemic Peace, 2014a.



## ANEXO B - Metodologia utilizada pela *Freedom House*

### RESEARCH AND RATINGS REVIEW PROCESS

*Freedom in the World* is produced each year by a team of in-house and external analysts and expert advisers from the academic, think tank, and human rights communities. The 2014 edition involved more than 60 analysts and nearly 30 advisers. The analysts, who prepare the draft reports and scores, use a broad range of sources, including news articles, academic analyses, reports from nongovernmental organizations, and individual professional contacts. The analysts score countries based on the conditions and events within their borders during the coverage period. The analysts' proposed scores are discussed and defended at annual review meetings, organized by region and attended by Freedom House staff and a panel of the expert advisers. The final scores represent the consensus of the analysts, advisers, and staff, and are intended to be comparable from year to year and across countries and regions. The advisers also provide a detailed review of and commentary on a number of key country and territory reports. Although an element of subjectivity is unavoidable in such an enterprise, the ratings process emphasizes methodological consistency, intellectual rigor, and balanced and unbiased judgments.

### RATINGS PROCESS

*Freedom in the World* uses a three-tiered rating system, consisting of **scores**, **ratings**, and **status**. The complete list of the questions used in the scoring process, and the tables for converting scores to ratings and ratings to status, appear at the end of this essay.

**Scores** – A country or territory is awarded 0 to 4 points for each of 10 political rights indicators and 15 civil liberties indicators, which take the form of questions; a score of 0 represents the smallest degree of freedom and 4 the greatest degree of freedom. The political rights questions are grouped into three subcategories: Electoral Process (3 questions), Political Pluralism and Participation (4), and Functioning of Government (3). The civil liberties questions are grouped into four subcategories: Freedom of Expression and Belief (4 questions), Associational and Organizational Rights (3), Rule of Law (4), and Personal Autonomy and Individual Rights (4). The political rights section also contains two additional discretionary questions. For additional discretionary question A, a score of 1 to 4 may be added, as applicable, while for discretionary question B, a score of 1 to 4 may be subtracted, as applicable (the worse the situation, the more points may be subtracted). The highest score that can be awarded to the political rights checklist is 40 (or a total score of 4 for each of the 10 questions). The highest score that can be awarded to the civil liberties checklist is 60 (or a total score of 4 for each of the 15 questions). The scores from the previous edition are used as a benchmark for the current year under review. A score is typically changed only if there has been a real-world development during the year that warrants a decline or improvement (e.g., a crackdown on the media, the country's first free and fair elections), though gradual changes in conditions, in the absence of a signal event, are occasionally registered in the scores.

**Political Rights and Civil Liberties Ratings** – A country or territory is assigned two ratings (7 to 1)—one for political rights and one for civil liberties—based on its total scores for the political rights and civil liberties questions. Each rating of 1 through 7, with 1 representing the greatest degree of freedom and 7 the smallest degree of freedom, corresponds

to a specific range of total scores (see tables 1 and 2).

**Free, Partly Free, Not Free Status** – The average of a country’s or territory’s political rights and civil liberties ratings is called the Freedom Rating, and it is this figure that determines the status of Free (1.0 to 2.5), Partly Free (3.0 to 5.0), or Not Free (5.5 to 7.0) (see table 3).

**Trend Arrows** – A country or territory may be assigned an upward or downward trend arrow to highlight developments of particular significance or concern. A trend arrow must be linked to a specific score change and can be assigned only when the score change is not large enough to trigger a broader ratings change. Most score changes do not warrant trend arrows; whether a country or territory should receive a trend arrow is left to the discretion of the analyst, in consultation with the expert advisers and Freedom House staff.

**Electoral Democracy** – *Freedom in the World* assigns the designation “electoral democracy” to countries that have met certain minimum standards for political rights; territories are not included in the list of electoral democracies. According to the methodology, an electoral democracy designation requires a score of 7 or better in the Electoral Process subcategory and an overall political rights score of 20 or better. Freedom House’s term “electoral democracy” differs from “liberal democracy” in that the latter also implies the presence of a substantial array of civil liberties. In *Freedom in the World*, all Free countries can be considered both electoral and liberal democracies, while some Partly Free countries qualify as electoral, but not liberal, democracies.

## RATINGS AND STATUS CHARACTERISTICS

### POLITICAL RIGHTS

**1** – Countries and territories with a rating of 1 enjoy a wide range of political rights, including free and fair elections. Candidates who are elected actually rule, political parties are competitive, the opposition plays an important role and enjoys real power, and the interests of minority groups are well represented in politics and government.

**2** – Countries and territories with a rating of 2 have slightly weaker political rights than those with a rating of 1 because of such factors as political corruption, limits on the functioning of political parties and opposition groups, and foreign or military influence on politics.

**3, 4, 5** – Countries and territories with a rating of 3, 4, or 5 either moderately protect almost all political rights or strongly protect some political rights while neglecting others. The same factors that undermine freedom in countries with a rating of 2 may also weaken political rights in those with a rating of 3, 4, or 5, but to a greater extent at each successive rating.

**6** – Countries and territories with a rating of 6 have very restricted political rights. They are ruled by one-party or military dictatorships, religious hierarchies, or autocrats. They may allow a few political rights, such as some representation or autonomy for minority groups, and a few are traditional monarchies that tolerate political discussion and accept public petitions.

**7** – Countries and territories with a rating of 7 have few or no political rights because of severe government oppression, sometimes in combination with civil war. They may also lack an authoritative and functioning central government and suffer from extreme violence or rule by regional warlords.

## **CIVIL LIBERTIES**

**1** – Countries and territories with a rating of 1 enjoy a wide range of civil liberties, including freedoms of expression, assembly, association, education, and religion. They have an established and generally fair legal system that ensures the rule of law (including an independent judiciary), allow free economic activity, and tend to strive for equality of opportunity for everyone, including women and minority groups.

**2** – Countries and territories with a rating of 2 have slightly weaker civil liberties than those with a rating of 1 because of such factors as limits on media independence, restrictions on trade union activities, and discrimination against minority groups and women.

**3, 4, 5** – Countries and territories with a rating of 3, 4, or 5 either moderately protect almost all civil liberties or strongly protect some civil liberties while neglecting others. The same factors that undermine freedom in countries with a rating of 2 may also weaken civil liberties in those with a rating of 3, 4, or 5, but to a greater extent at each successive rating.

**6** – Countries and territories with a rating of 6 have very restricted civil liberties. They strongly limit the rights of expression and association and frequently hold political prisoners. They may allow a few civil liberties, such as some religious and social freedoms, some highly restricted private business activity, and some open and free private discussion.

**7** – Countries and territories with a rating of 7 have few or no civil liberties. They allow virtually no freedom of expression or association, do not protect the rights of detainees and prisoners, and often control or dominate most economic activity.

The gap between a country's or territory's political rights and civil liberties ratings is rarely more than two points. Politically oppressive states typically do not allow a well-developed civil society, for example, and it is difficult, if not impossible, to maintain political freedoms in the absence of civil liberties like press freedom and the rule of law.

Because the designations of Free, Partly Free, and Not Free each cover a broad third of the available scores, countries or territories within any one category, especially those at either end of the range, can have quite different human rights situations. For example, those at the lowest end of the Free category (2 in political rights and 3 in civil liberties, or 3 in political rights and 2 in civil liberties) differ from those at the upper end of the Free group (1 for both political rights and civil liberties). Also, a designation of Free does not mean that a country or territory enjoys perfect freedom or lacks serious problems, only that it enjoys comparatively more freedom than those rated Partly Free or Not Free (and some others rated Free).

## **CHECKLIST QUESTIONS**

The bulleted subquestions are intended to provide guidance to the analysts regarding what issues are meant to be considered in scoring each checklist question. The analysts do not need to consider every subquestion during the scoring process, as the relevance of each varies from one place to another.

---

## **POLITICAL RIGHTS (0–40 points)**

### **A. ELECTORAL PROCESS (0–12 points)**

#### **1. Is the head of government or other chief national authority elected through free and fair elections?**

- Did established and reputable national and/or international election monitoring organizations judge the most recent elections for head of government to be free and fair? (*Note:* Heads of government chosen through various electoral frameworks, including direct elections for president, indirect elections for prime minister by parliament, and the electoral college system for electing presidents, are covered under this and the following subquestions. In cases of indirect elections for the head of government, the elections for the legislature that chose the head of government, as well as the selection process of the head of government himself, should be taken into consideration).
- Have there been undue, politically motivated delays in holding the most recent election for head of government?
- Is the registration of voters and candidates conducted in an accurate, timely, transparent, and nondiscriminatory manner?
- Can candidates make speeches, hold public meetings, and enjoy media access throughout the campaign free of intimidation?
- Does voting take place by secret ballot or by equivalent free voting procedure?
- Are voters able to vote for the candidate or party of their choice without undue pressure or intimidation?
- Is the vote count transparent, and is it reported honestly with the official results made public? Can election monitors from independent groups and representing parties/candidates watch the counting of votes to ensure their honesty?
- Is each person's vote given equivalent weight to those of other voters in order to ensure equal representation?
- Has a democratically elected head of government who was chosen in the most recent election subsequently been overthrown in a violent coup? (*Note:* Although a peaceful, "velvet coup" may ultimately lead to a positive outcome—particularly if it replaces a head of government who was not freely and fairly elected—the new leader has not been freely and fairly elected and cannot be treated as such).
- In cases where elections for regional, provincial, or state governors and/or other subnational officials differ significantly in conduct from national elections, does the conduct of the subnational elections reflect an opening toward improved political rights in the country, or, alternatively, a worsening of political rights?

#### **2. Are the national legislative representatives elected through free and fair elections?**

- Did established and reputable domestic and/or international election monitoring

organizations judge the most recent national legislative elections to be free and fair?

- Have there been undue, politically motivated delays in holding the most recent national legislative election?
- Is the registration of voters and candidates conducted in an accurate, timely, transparent, and nondiscriminatory manner?
- Can candidates make speeches, hold public meetings, and enjoy media access throughout the campaign free of intimidation?
- Does voting take place by secret ballot or by equivalent free voting procedure?
- Are voters able to vote for the candidate or party of their choice without undue pressure or intimidation?
- Is the vote count transparent, and is it reported honestly with the official results made public? Can election monitors from independent groups and representing parties/candidates watch the counting of votes to ensure their honesty?
- Is each person's vote given equivalent weight to those of other voters in order to ensure equal representation?
- Have the representatives of a democratically elected national legislature who were chosen in the most recent election subsequently been overthrown in a violent coup? (*Note:* Although a peaceful, "velvet coup" may ultimately lead to a positive outcome—particularly if it replaces a national legislature whose representatives were not freely and fairly elected—members of the new legislature have not been freely and fairly elected and cannot be treated as such).
- In cases where elections for subnational councils/parliaments differ significantly in conduct from national elections, does the conduct of the subnational elections reflect an opening toward improved political rights in the country, or, alternatively, a worsening of political rights?

### **3. Are the electoral laws and framework fair?**

- Is there a clear, detailed, and fair legislative framework for conducting elections? (*Note:* Changes to electoral laws should not be made immediately preceding an election if the ability of voters, candidates, or parties to fulfill their roles in the election is infringed).
- Are election commissions or other election authorities independent and free from government or other pressure and interference?
- Is the composition of election commissions fair and balanced?
- Do election commissions or other election authorities conduct their work in an effective and competent manner?
- Do adult citizens enjoy universal and equal suffrage? (*Note:* Suffrage can be suspended or withdrawn for reasons of legal incapacity, such as mental incapacity or conviction of a serious criminal offense).
- Is the drawing of election districts conducted in a fair and nonpartisan manner, as opposed to gerrymandering for personal or partisan advantage?
- Has the selection of a system for choosing legislative representatives (such as proportional versus majoritarian) been manipulated to advance certain political interests or to influence the electoral results?

## **B. POLITICAL PLURALISM AND PARTICIPATION (0–16 points)**

**1. Do the people have the right to organize in different political parties or other competitive political groupings of their choice, and is the system open to the rise and fall of these competing parties or groupings?**

- Do political parties encounter undue legal or practical obstacles in their efforts to be formed and to operate, including onerous registration requirements, excessively large membership requirements, etc.?
- Do parties face discriminatory or onerous restrictions in holding meetings, rallies, or other peaceful activities?
- Are party members or leaders intimidated, harassed, arrested, imprisoned, or subjected to violent attacks as a result of their peaceful political activities?

**2. Is there a significant opposition vote and a realistic opportunity for the opposition to increase its support or gain power through elections?**

- Are various legal/administrative restrictions selectively applied to opposition parties to prevent them from increasing their support base or successfully competing in elections?
- Are there legitimate opposition forces in positions of authority, such as in the national legislature or in subnational governments?
- Are opposition party members or leaders intimidated, harassed, arrested, imprisoned, or subjected to violent attacks as a result of their peaceful political activities?

**3. Are the people's political choices free from domination by the military, foreign powers, totalitarian parties, religious hierarchies, economic oligarchies, or any other powerful group?**

- Do such groups offer bribes to voters and/or political figures in order to influence their political choices?
- Do such groups intimidate, harass, or attack voters and/or political figures in order to influence their political choices?
- Does the military control or enjoy a preponderant influence over government policy and activities, including in countries that nominally are under civilian control?
- Do foreign governments control or enjoy a preponderant influence over government policy and activities by means including the presence of foreign military troops, the use of significant economic threats or sanctions, etc.?

**4. Do cultural, ethnic, religious, or other minority groups have full political rights and electoral opportunities?**

- Do political parties of various ideological persuasions address issues of specific concern to minority groups?
- Does the government inhibit the participation of minority groups in national or subnational political life through laws and/or practical obstacles?
- Are political parties based on ethnicity, culture, or religion that espouse peaceful, democratic values legally permitted and de facto allowed to operate?

**C. FUNCTIONING OF GOVERNMENT (0–12 points)**

**1. Do the freely elected head of government and national legislative representatives determine the policies of the government?**

- Are the candidates who were elected freely and fairly duly installed in office?
- Do other appointed or non–freely elected state actors interfere with or prevent freely elected representatives from adopting and implementing legislation and making meaningful

policy decisions?

- Do nonstate actors, including criminal gangs, the military, and foreign governments, interfere with or prevent elected representatives from adopting and implementing legislation and making meaningful policy decisions?

## **2. Is the government free from pervasive corruption?**

- Has the government implemented effective anticorruption laws or programs to prevent, detect, and punish corruption among public officials, including conflict of interest?
- Is the government free from excessive bureaucratic regulations, registration requirements, or other controls that increase opportunities for corruption?
- Are there independent and effective auditing and investigative bodies that function without impediment or political pressure or influence?
- Are allegations of corruption by government officials thoroughly investigated and prosecuted without prejudice, particularly against political opponents?
- Are allegations of corruption given wide and extensive airing in the media?
- Do whistleblowers, anticorruption activists, investigators, and journalists enjoy legal protections that make them feel secure about reporting cases of bribery and corruption?
- What was the latest Transparency International Corruption Perceptions Index score for this country?

## **3. Is the government accountable to the electorate between elections, and does it operate with openness and transparency?**

- Are civil society groups, interest groups, journalists, and other citizens able to comment on and influence pending policies or legislation?
- Do citizens have the legal right and practical ability to obtain information about government operations and the means to petition government agencies for it?
- Is the budget-making process subject to meaningful legislative review and public scrutiny?
- Does the government publish detailed accounting expenditures in a timely fashion?
- Does the state ensure transparency and effective competition in the awarding of government contracts?
- Are the asset declarations of government officials open to public and media scrutiny and verification?

## **ADDITIONAL DISCRETIONARY POLITICAL RIGHTS QUESTIONS:**

### **A. For traditional monarchies that have no parties or electoral process, does the system provide for genuine, meaningful consultation with the people, encourage public discussion of policy choices, and allow the right to petition the ruler? (0–4 points)**

- Is there a non-elected legislature that advises the monarch on policy issues?
- Are there formal mechanisms for individuals or civic groups to speak with or petition the monarch?
- Does the monarch take petitions from the public under serious consideration?

### **B. Is the government or occupying power deliberately changing the ethnic composition of a country or territory so as to destroy a culture or tip the political balance in favor of another group? (-4 to 0 points)**

- Is the government providing economic or other incentives to certain people in order to

change the ethnic composition of a region or regions?

- Is the government forcibly moving people in or out of certain areas in order to change the ethnic composition of those regions?
- Is the government arresting, imprisoning, or killing members of certain ethnic groups in order change the ethnic composition of a region or regions?

## **CIVIL LIBERTIES (0–60 points)**

### **D. REEDOM OF EXPRESSION AND BELIEF (0–16 points)**

#### **1. Are there free and independent media and other forms of cultural expression? (Note: In cases where the media are state controlled but offer pluralistic points of view, the survey gives the system credit.)**

- Are print, broadcast, and/or internet-based media directly or indirectly censored?
- Is self-censorship among journalists common, especially when reporting on politically sensitive issues, including corruption or the activities of senior officials?
- Are libel, blasphemy, or security laws used to punish journalists who scrutinize government officials and policies or other powerful entities through either onerous fines or imprisonment?
- Is it a crime to insult the honor and dignity of the president and/or other government officials? How broad is the range of such prohibitions, and how vigorously are they enforced?
- If media outlets are dependent on the government for their financial survival, does the government withhold funding in order to propagandize, primarily provide official points of view, and/or limit access by opposition parties and civic critics? Do powerful private actors engage in similar practices?
- Does the government attempt to influence media content and access through means including politically motivated awarding of broadcast frequencies and newspaper registrations, unfair control and influence over printing facilities and distribution networks, selective distribution of advertising, onerous registration requirements, prohibitive tariffs, and bribery?
- Are journalists threatened, arrested, imprisoned, beaten, or killed by government or nongovernmental actors for their legitimate journalistic activities, and if such cases occur, are they investigated and prosecuted fairly and expeditiously?
- Are works of literature, art, music, or other forms of cultural expression censored or banned for political purposes?

#### **2. Are religious institutions and communities free to practice their faith and express themselves in public and private?**

- Are registration requirements employed to impede the free functioning of religious institutions?
- Are members of religious groups, including minority faiths and movements, harassed, fined, arrested, or beaten by the authorities for engaging in their religious practices?
- Are religious practice and expression impeded by violence or harassment from nonstate actors?
- Does the government appoint or otherwise influence the appointment of religious leaders?
- Does the government control the production and distribution of religious books and

other materials and the content of sermons?

- Is the construction of religious buildings banned or restricted?
- Does the government place undue restrictions on religious education? Does the government require religious education?
- Are individuals free to eschew religious beliefs and practices in general?

### **3. Is there academic freedom, and is the educational system free of extensive political indoctrination?**

- Are teachers and professors free to pursue academic activities of a political and quasi-political nature without fear of physical violence or intimidation by state or nonstate actors?
- Does the government pressure, strongly influence, or control the content of school curriculums for political purposes?
- Are student associations that address issues of a political nature allowed to function freely?
- Does the government, including through school administration or other officials, pressure students and/or teachers to support certain political figures or agendas, including pressuring them to attend political rallies or vote for certain candidates? Conversely, does the government, including through school administration or other officials, discourage or forbid students and/or teachers from supporting certain candidates and parties?

### **4. Is there open and free private discussion?**

- Are people able to engage in private discussions, particularly of a political nature (in places including restaurants, public transportation, and their homes) without fear of harassment or detention by the authorities or powerful nonstate actors?
- Do users of personal online communications—including private e-mail, text messages, or personal blogs with a limited following—face legal penalties, harassment, or violence from the government or powerful nonstate actors in retaliation for critical remarks?
- Does the government employ people or groups to engage in public surveillance and to report alleged antigovernment conversations to the authorities?

## **E. ASSOCIATIONAL AND ORGANIZATIONAL RIGHTS (0–12 points)**

### **1. Is there freedom of assembly, demonstration, and open public discussion?**

- Are peaceful protests, particularly those of a political nature, banned or severely restricted?
- Are the legal requirements to obtain permission to hold peaceful demonstrations particularly cumbersome and time consuming?
- Are participants of peaceful demonstrations intimidated, arrested, or assaulted?
- Are peaceful protestors detained by police in order to prevent them from engaging in such actions?

### **2. Is there freedom for nongovernmental organizations? (Note: This includes civic organizations, interest groups, foundations, etc.)**

- Are registration and other legal requirements for nongovernmental organizations particularly onerous and intended to prevent them from functioning freely?

- Are laws related to the financing of nongovernmental organizations unduly complicated and cumbersome?
- Are donors and funders of nongovernmental organizations free of government pressure?
- Are members of nongovernmental organizations intimidated, arrested, imprisoned, or assaulted because of their work?

**3. Are there free trade unions and peasant organizations or equivalents, and is there effective collective bargaining? Are there free professional and other private organizations?**

- Are trade unions allowed to be established and to operate free from government interference?
- Are workers pressured by the government or employers to join or not to join certain trade unions, and do they face harassment, violence, or dismissal from their jobs if they do?
- Are workers permitted to engage in strikes, and do members of unions face reprisals for engaging in peaceful strikes? (*Note: This question may not apply to workers in essential government services or public safety jobs.*)
- Are unions able to bargain collectively with employers and able to negotiate collective bargaining agreements that are honored in practice?
- For states with very small populations or primarily agriculturally-based economies that do not necessarily support the formation of trade unions, does the government allow for the establishment of peasant organizations or their equivalents? Is there legislation expressly forbidding the formation of trade unions?
- Are professional organizations, including business associations, allowed to operate freely and without government interference?

**F. RULE OF LAW (0–16 points)**

**1. Is there an independent judiciary?**

- Is the judiciary subject to interference from the executive branch of government or from other political, economic, or religious influences?
- Are judges appointed and dismissed in a fair and unbiased manner?
- Do judges rule fairly and impartially, or do they commonly render verdicts that favor the government or particular interests, whether in return for bribes or other reasons?
- Do executive, legislative, and other governmental authorities comply with judicial decisions, and are these decisions effectively enforced?
- Do powerful private concerns comply with judicial decisions, and are decisions that run counter to the interests of powerful actors effectively enforced?

**2. Does the rule of law prevail in civil and criminal matters? Are police under direct civilian control?**

- Are defendants' rights, including the presumption of innocence until proven guilty, protected?
- Are detainees provided access to independent, competent legal counsel?
- Are defendants given a fair, public, and timely hearing by a competent, independent, and impartial tribunal?
- Are prosecutors independent of political control and influence?

- Are prosecutors independent of powerful private interests, whether legal or illegal?
- Is there effective and democratic civilian state control of law enforcement officials through the judicial, legislative, and executive branches?
- Are law enforcement officials free from the influence of nonstate actors, including organized crime, powerful commercial interests, or other groups?

**3. Is there protection from political terror, unjustified imprisonment, exile, or torture, whether by groups that support or oppose the system? Is there freedom from war and insurgencies?**

- Do law enforcement officials make arbitrary arrests and detentions without warrants or fabricate or plant evidence on suspects?
- Do law enforcement officials beat detainees during arrest and interrogation or use excessive force or torture to extract confessions?
- Are conditions in pretrial facilities and prisons humane and respectful of the human dignity of inmates?
- Do citizens have the means of effective petition and redress when their rights are violated by state authorities?
- Is violent crime either against specific groups or within the general population widespread?
- Is the population subjected to physical harm, forced removal, or other acts of violence or terror due to civil conflict or war?

**4. Do laws, policies, and practices guarantee equal treatment of various segments of the population?**

- Are members of various distinct groups—including ethnic and religious minorities, LGBT people, and the disabled—able to exercise effectively their human rights with full equality before the law?
- Is violence against such groups widespread, and if so, are perpetrators brought to justice?
- Do members of such groups face legal and/or de facto discrimination in areas including employment, education, and housing because of their identification with a particular group?
- Do women enjoy full equality in law and in practice as compared to men?
- Do noncitizens—including migrant workers and noncitizen immigrants—enjoy basic internationally recognized human rights, including the right not to be subjected to torture or other forms of ill-treatment, the right to due process of law, and the rights of freedom of association, expression, and religion?
- Do the country's laws provide for the granting of asylum or refugee status in accordance with the 1951 UN Convention Relating to the Status of Refugees, its 1967 Protocol, and other regional treaties regarding refugees? Has the government established a system for providing protection to refugees, including against *refoulement* (the return of persons to a country where there is reason to believe they fear persecution)?

**G. PERSONAL AUTONOMY AND INDIVIDUAL RIGHTS (0–16 points)**

**1. Do citizens enjoy freedom of travel or choice of residence, employment, or institution of higher education?**

- Are there restrictions on foreign travel, including the use of an exit visa system, which may be issued selectively?
- Is permission required from the authorities or nonstate actors to move within the

country?

- Do state or nonstate actors determine or otherwise influence a person's type and place of employment?
- Are bribes or other inducements needed to obtain the necessary documents to travel, change one's place of residence or employment, enter institutions of higher education, or advance in school?

**2. Do citizens have the right to own property and establish private businesses? Is private business activity unduly influenced by government officials, the security forces, political parties/organizations, or organized crime?**

- Are people legally allowed to purchase and sell land and other property, and can they do so in practice without undue interference from the government or nonstate actors?
- Does the government provide adequate and timely compensation to people whose property is expropriated under eminent domain laws?
- Are people legally allowed to establish and operate private businesses with a reasonable minimum of registration, licensing, and other requirements?
- Are bribes or other inducements needed to obtain the necessary legal documents to operate private businesses?
- Do private/nonstate actors, including criminal groups, seriously impede private business activities through such measures as extortion?

**3. Are there personal social freedoms, including gender equality, choice of marriage partners, and size of family?**

- Is violence against women, including wife-beating and rape, widespread, and are perpetrators brought to justice?
- Is the trafficking of women and/or children abroad for prostitution widespread, and is the government taking adequate efforts to address the problem?
- Do women face de jure and de facto discrimination in economic and social matters, including property and inheritance rights, divorce proceedings, and child custody matters?
- Does the government directly or indirectly control choice of marriage partners and other personal relationships through means such as requiring large payments to marry certain individuals (e.g., foreign citizens), not enforcing laws against child marriage or dowry payments, restricting same-sex relationships, or criminalizing extramarital sex?
- Does the government determine the number of children that a couple may have?
- Does the government engage in state-sponsored religious/cultural/ethnic indoctrination and related restrictions on personal freedoms?
- Do private institutions, including religious groups, unduly infringe on the rights of individuals, including choice of marriage partner, dress, gender expression, etc.?

**4. Is there equality of opportunity and the absence of economic exploitation?**

- Does the government exert tight control over the economy, including through state ownership and the setting of prices and production quotas?
- Do the economic benefits from large state industries, including the energy sector, benefit the general population or only a privileged few?
- Do private interests exert undue influence on the economy through monopolistic practices, cartels, or illegal blacklists, boycotts, or discrimination?
- Is entrance to institutions of higher education or the ability to obtain employment limited by widespread nepotism and the payment of bribes?
- Are certain groups, including ethnic or religious minorities, less able to enjoy certain

economic benefits than others? For example, are certain groups restricted from holding particular jobs, whether in the public or the private sector, because of de jure or de facto discrimination?

- Do state or private employers exploit their workers through activities including unfairly withholding wages and permitting or forcing employees to work under unacceptably dangerous conditions, as well as through adult slave labor and child labor?

**Fonte:** Freedom House, 2014b.



**ANEXO C - Diretores do Mossad****Quadro 1. Diretores do Mossad.**

NOME	ANO
<b>REUVEN SHILOAH</b>	1949 – 1952
<b>ISSER HAREL</b>	1952 – 1963
<b>MEIR AMIT</b>	1963 – 1968
<b>ZVI ZAMIR</b>	1968 – 1974
<b>YITZHAK HOFI</b>	1974 – 1982
<b>NAHUM ADMONI</b>	1982 – 1989
<b>SHABTAI SHAVIT</b>	1989 – 1996
<b>DANNY YATOM</b>	1996 – 1998
<b>EFRAIM HALEVI</b>	1998 – 2002
<b>MEIR DAGAN</b>	2002 – 2011
<b>TAMIR DEAN PARDO</b>	2011 –

Fonte: MOSSAD, 2015.



## ANEXO D - Atuais membros da Comissão De Assuntos Estrangeiros E De Defesa Do *Knesset*

- **Mordhay Yogevo:** membro do partido *HaBayit HaYehudi*. Já foi o presidente do Conselho Regional de Binyamin; Presidente da *Company for the Reconstruction and Development of the Jewish Quarter in the Old City of Jerusalem Ltd*; e Secretário Geral do *Bnei Akiva* Israel. Yogevo também já foi membro das seguintes comissões do *Knesset*: *Committee for Immigration, Absorption and Diaspora Affairs*; *Science and Technology Committee*; *Committee on the Rights of the Child*; *Joint Defense-Law Committee in Accordance With the Military Service Law - Exemption for Religious Reasons*; *Special Committee for the Equal Sharing of the Burden Bill*; *Special Committee for the Enforcement of the Security Service Law and the National-Civilian Service Law*; além de ter sido membro da Delegação do *Knesset* para as relações com o Parlamento Europeu.
- **Ofer Shelah:** jornalista, membro do partido *Yesh Atid*. Atualmente, além de membro da Comissão de Assuntos Estrangeiros e de Defesa, faz parte também da Comissão de Arranjo; e da Comissão Especial para discussão da emenda da Lei Fundamental: o Governo. Ele já foi membro do *House Committee*; *Finance Committee*; *Special Committee for the Equal Sharing of the Burden Bill*; *Joint Committee for the Defense Budget*; *Joint Economics-Finance Committee for the Promotion of Competition in the Food Sector*; *Special Committee for the Enforcement of the Security Service Law and the National-Civilian Service Law*; *Arrangement Committee*; *Special Committee to Discuss the Amendment to Basic Law: The Government*.
- **Amir Peretz:** membro do partido *Zionist Camp*. Este partido é, hoje, a principal oposição no *Knesset* ao primeiro ministro Benjamim Netanyahu<sup>198</sup>. Amir Peretz já foi o presidente do Conselho Regional da *Sderot* (escola de ensino médio); foi membro também do Conselho de Educação Superior, e do partido *Labour*. Ele fez parte das seguintes comissões do *Knesset*: *Finance Committee*; *Labor and Welfare Committee*; *State Control Committee*; *Committee on Drug and Alcohol Abuse*; *Committee for the*

<sup>198</sup> O partido *Zionist Camp* foi formado a partir da coalizão entre os partidos de oposição ao governo: *Labour Party* e *Hatnuah*. Essa coalizão foi formada para a eleição do *Knesset* de maio desse ano (2015). Para maiores informações ler: LIS, Jonathan. Netanyahu: Likud won't form coalition with Zionist Camp. **Haaretz**. 16 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.haaretz.com/news/israel-election-2015/premium-1.637506>>. Acesso em: 01 jun. 2015. E ler também: MUALEM, Mazal. MK Shmuli: Herzog must lead Zionist Camp in opposition. **Almonitor**: the pulse of the Middle East. 11, maio, 2015. Disponível em: <<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/05/israel-mk-shmuli-labor-zionist-camp-interview-herzog-lapid.html#ixzz3br5X4V3G>>. Acesso em: 01 jun. 2015

*Second Authority for Television and Radio; Law and Justice Committee; House Committee; Committee on the Status of Women and Gender Equality; Committee on Foreign Workers; Special Legislative Committee for Not Renewing the Emergency Situation; Parliamentary Inquiry Committee on the Trafficking of Women; Parliamentary Inquiry Committee on Social Dispar; Subcommittee for the Commissioner of Future Generations; Economic Affairs Committee.* Além disso, Peretz já foi Ministro da Defesa e Ministro da Proteção Ambiental.

- **Tzipi Livni:** é membro do partido *Zionist Camp*. Livini Trabalhou no Mossad entre 1980 – 1984. Ela já foi Ministra das Relações Exteriores; Ministra da Justiça; Ministra da Agricultura e do Desenvolvimento Rural; Ministra de Habitação e Construção; Ministra de Imigração e Absorção; e Ministra da Cooperação Regional. Em outro mandato, ela foi a líder da oposição do governo no *Knesset*. Além disso, já fez parte das seguintes comissões do *Knesset*: *Law and Justice Committee; Committee on the Status of Women and Gender Equality; Parliamentary Inquiry Committee on the Trafficking of Women; Joint Committee for Automobile Insurance Arrangements.*
- **Michael Oren:** membro do partido *Moshe Kahlon*. Ele foi embaixador de Israel nos Estados Unidos entre 2009 e 2013. Foi professor de história nas universidades de Harvard, Yale, Georgetown e Ben-Gurion; foi enviado pelo *Nativ* em 1982 para a extinta União Soviética; foi conselheiro da delegação de Israel na ONU entre 1978 e 1979; foi conselheiro do Ministério de Religião, em 1995; foi membro do *Steering Committee of Taglit*.
- **Yair Lapid:** faz parte do partido *Yesh Atid*. Já foi Ministro das Finanças. Está no seu segundo mandato no *Knesset*.
- **Robert Ilatov:** Ilatov, que já foi prefeito de Netanya, faz parte do partido *Yisrael Beiteinu*. Já foi o presidente da Comissão de Imigração. Além disso, já foi membro das seguintes comissões: *House Committee; Economic Affairs Committee; Internal Affairs and Environment Committee; Constitution, Law and Justice Committee; Committee for Immigration, Absorption and Diaspora Affairs; Science and Technology Committee; Public Petitions Committee; Parliamentary Inquiry Committee on Bank Fees; Subcommittee for the advancement of competition in the cellular sector; Subcommittee on the Arrangements Law; Finance Committee; State Control Committee; Joint Committee for the Defense Budget; Joint Economics-Finance Committee for the Promotion of Competition in the Food Sector; Subcommittee for Insurance; Joint Committee of the Economic Affairs Committee and the Education,*

*Culture, and Sports Committee for the Second Authority Law; Arrangement Committee; Special Committee to Discuss the Amendment to Basic Law: The Government.*

- **Isaac Herzog:** líder do partido *Zonist Camp*<sup>199</sup>. Ele já foi secretário do Conselho Econômico-Social, e secretário do Governo entre os anos 1999 e 2001. Já foi Ministro de Habitação e Construção; Ministro de Diáspora, Sociedade e luta contra o Antissemitismo; Ministro de Turismo; Ministro do Bem-Estar e Serviços Sociais. Além disso, já foi membro das seguintes comissões: *Finance Committee; Internal Affairs and Environment Committee; Committee on Drug and Alcohol Abuse; Subcommittee for the Issues of Cities Lod and Acre; Joint Committee for the Knesset Budget; Law and Justice Committee; House Committee; Education, Culture, and Sports Committee; Public Petitions Committee; Joint Committee for the Knesset Budget; Joint Committee on Victims of Violence and Racism in Sports*. Em seu ultimo mandato, ele foi o líder da oposição no *Knesset*.
- **Moshe Gafni:** Gafni foi membro do Conselho Administrativo de Ofakim. Já foi membro das seguintes comissões do Knesset: *House Committee; Labor and Welfare Committee; Parliamentary Inquiry Committee on Violence Among Youth; Labor and Welfare Committee; Committee on Drug and Alcohol Abuse; Constitution, Law and Justice Committee; State Control Committee; Committee on Foreign Workers; Committee for the Appointment of Rabbinic Judges; Parliamentary Inquiry Committee on the Trafficking of Women; Finance Committee; Joint Committee for Automobile Insurance Arrangements; Internal Affairs and Environment Committee; Education, Culture, and Sports Committee; Joint Committee for the Credit Provision Services Law-2002; Public Petitions Committee.*
- **Avi Dichter:** Dichter já foi diretor do *Shin Bet*, durante os anos 2000 e 2005, e é membro do partido do primeiro ministro Netanyahu, o *Likud*. Ele já foi Ministro de Segurança Interna; Ministro de Defesa Nacional. Foi também membro das comissões: *Committee on the Rights of the Child*; e do *Joint Committee for Declaring a State of Emergency*.
- **Omer Barlev:** membro do partido *Zionist Camp*. Barlev já foi membro das comissões: *Special Committee for the Equal Sharing of the Burden Bill; Joint Defense-Law*

<sup>199</sup> Fonte: MUALEM, Mazal. MK Shmuli: Herzog must lead Zionist Camp in opposition. **Almonitor:** the pulse of the Middle East. 11, maio, 2015. Disponível em: <<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/05/israel-mk-shmuli-labor-zionist-camp-interview-herzog-lapid.html#ixzz3br5X4V3G>>. Acesso em: 01 jun. 2015.

*Committee in Accordance With the Military Service Law - Exemption for Religious Reasons; Special Committee for the Enforcement of the Security Service Law and the National-Civilian Service Law.* Foi, também, membro da delegação israelense na OTAN.

- **Yehiel Hilik Bar:** Hilik Bar também é membro do *Zionist Camp*. Ele já foi secretário geral do partido *Labor*, entre 2010-2013. Foi membro do conselho da cidade de Jerusalém, entre 2008 e 2013. Yehiel Hilik Bar já foi membro das seguintes comissões: *Committee for Immigration, Absorption and Diaspora Affairs; Education, Culture, and Sports Committee; Committee on the Status of Women and Gender Equality; Committee on the Rights of the Child; Subcommittee on Trafficking in Women and Prostitution.* Além disso, ele também fez parte da delegação do *Knesset* na assembléia da OTAN, fez parte também da delegação do *Knesset* para a Assémbleia Parlamentar do Conselho da Europa; também fez parte da delegação do *Knesset* para relações com o Parlamento Europeu.

**Fonte:** Knesset, 2015.