

Capítulo 12

O QUE FAZER COM NOSSOS ESPIÕES? CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL

JOANISVAL BRITO GONÇALVES¹

1 Considerações iniciais

Tida como a segunda profissão mais antiga do mundo, a atividade de inteligência² tem crescido de importância nas últimas décadas. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, diversos países reestruturaram seus sistemas de inteligência, pois ficou evidenciado que o combate às chamadas “novas ameaças” (como o crime organizado e o terrorismo) só poderia ser eficaz, eficiente e efetivo com a atividade de inteligência a lhe dar suporte. Aumentaram os investimentos nos serviços secretos e desenvolveu-se a cooperação. Isso ocorreu em todos os países desenvolvidos na primeira década do século XXI.

No Brasil, apesar das mudanças ocorridas nos últimos vinte anos na comunidade de inteligência, pouca atenção ainda é dada ao tema. Geralmente, tanto tomadores de decisão quanto a sociedade em geral encaram a atividade de inteligência com muito preconceito, em um misto de temor e desconfiança. Isso se deve, sem dúvida, à associação dos serviços secretos com o período militar e com arbitrariedades das quais são acusadas algumas pessoas

¹ Joanisval Brito Gonçalves é Consultor Legislativo do Senado Federal para a área de Relações Exteriores e Defesa Nacional e Consultor para a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI), advogado e professor universitário. Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e Especialista em Inteligência de Estado pela atual Escola de Inteligência (ESINT), dedica-se há mais de uma década a estudos e pesquisas na área de inteligência, sendo membro de instituições nacionais e internacionais que tratam do tema. Tem diversas publicações no Brasil e no exterior sobre atividade de inteligência, entre as quais os livros *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata e Políticos e Espiões – o controle da atividade de inteligência*, ambos publicados pela Editora Impetus. Os conceitos e opiniões aqui emitidos são exclusivamente do autor e não refletem necessariamente as posições de entidades às quais esteja vinculado. E-mails para contato: joanis@senado.gov.br e joanisval@gmail.com.

² O vocábulo “inteligência” foi incorporado à doutrina brasileira a partir da década de 1990, após a redemocratização, substituindo a terminologia “informações”, mais adequada à língua portuguesa. As razões dessa mudança foram, sobretudo, de ordem política, de modo a se tentar banir termos associados ao regime militar – como também aconteceu com a expressão “segurança nacional”. Fica o esclarecimento de que, atualmente, “informações” é entendido como “inteligência”, que também não é a mesma coisa de “informação”, esta última mais relacionada com um conjunto de conhecimentos reunidos sobre determinado assunto. De toda maneira, repita-se, “informações” é mais consentâneo com o vernáculo que “inteligência”, sendo, inclusive, usado em Portugal para descrever as atividades dos serviços secretos. Para efeitos deste ensaio, utilizaremos como sinônimos os termos “informações” e “inteligência”.

vinculadas à comunidade de informações de então. Trata-se, na verdade, de estigma que, vinte cinco anos depois de estabelecida a democracia, ainda prejudica pessoas, organizações e, de fato, as instituições democráticas.

Passa da hora de se rever a maneira como a comunidade de inteligência no Brasil é (des)tratada pela sociedade e por aqueles que governam o País. Reformas devem ser conduzidas com o objetivo de reestruturar os serviços secretos brasileiros, dar maior respaldo à atividade de inteligência e permitir-lhe que sirva como instrumento efetivo de assessoramento do processo decisório e de defesa do Estado, da sociedade e do regime democrático. Nesse sentido, é fundamental que fique claro, preliminarmente, que democracia e atividade de inteligência são plenamente compatíveis e que esta é importante para aquela³.

O objetivo deste ensaio é analisar a atual situação da atividade de inteligência no Brasil e apresentar sugestões para uma agenda legislativa sobre o tema. Reformas precisam ser empreendidas, tanto em termos de instituições quanto no que concerne ao arcabouço legal relacionado à atividade de inteligência. Em última instância, essas reformas dizem respeito, também, a mudanças no paradigma a partir do qual se percebe a atividade de inteligência no Brasil. E o Poder Legislativo, particularmente o Congresso Nacional, tem um papel relevante nesse contexto. É pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal que passarão as propostas legislativas sobre inteligência. Ademais, é no Parlamento que serão discutidos os grandes temas da área, constituindo-se em caixa de ressonância dos anseios da sociedade. Finalmente, o Poder Legislativo não pode ficar alheio a essas transformações, pois é o Parlamento a instância máxima da fiscalização e do controle da atividade de inteligência no Brasil.

2 A atividade de inteligência no Brasil: cenário atual

A atividade de inteligência no Brasil tem como marco o ano de 1927, com a instituição, pelo Presidente Washington Luís, do Conselho de Defesa Nacional – que tinha uma Secretaria cuja função, entre outras, era assessorar o Chefe de Estado em assuntos de informações e contrainformações. A partir de então, a comunidade de inteligência passou por altos e baixos, cresceu, tornou-se influente e alcançou as mais altas esferas de poder na

³ Sobre o assunto, vide nossos livros *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata e Políticos e Espiões: o controle da atividade de inteligência*, ambos publicados pela Editora Impetus (Niterói, 2009 e 2010, respectivamente).

República, com dois supremos mandatários dela oriundos (Emílio Garrastazu Médici e João Baptista Figueiredo)⁴.

O apogeu da atividade de inteligência no Brasil foi à época do Serviço Nacional de Informações (SNI) e do Sistema Nacional de Informações (SISNI), quando os serviços secretos tinham grande influência junto às mais altas esferas de governo. Entretanto, junto com o poder veio o estigma dos serviços secretos associados ao período militar e a condutas arbitrárias e ilegais de algumas pessoas ligadas à então comunidade de informações. E a sociedade brasileira passou a ver a atividade de inteligência intimamente associada à repressão.

Com a extinção do SNI e do SISNI em 1990, a atividade de inteligência entraria no que se poderia chamar de “era das trevas”. A comunidade de informações foi desmantelada, servidores civis foram redistribuídos, aposentados ou demitidos, os militares que trabalhavam nos órgãos de inteligência reconduzidos a suas respectivas Forças. Muitos arquivos foram perdidos ou destruídos e houve uma ruptura na memória organizacional de muitos serviços secretos que dificilmente poderia ser recuperada. Esse cenário só começou a mudar a partir de meados da década de 1990, com a proposta, no Governo Fernando Henrique Cardoso, de criação de uma agência de inteligência e de um sistema de inteligência que operassem de forma consentânea com o regime democrático, em defesa do Estado e da sociedade e em estrito cumprimento da lei. Em 7 de dezembro de 1999, a Lei nº 9.883 foi promulgada, criando a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e instituindo o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN)⁵.

Decorridos dez anos do vigor da Lei nº 9.883, a comunidade de inteligência é ainda muito mal-vista pela sociedade em geral e pelos tomadores de decisão. Os serviços secretos operam com grande dificuldade, tanto devido à falta de respaldo legal quanto pelo escasso orçamento, tendo, ainda, que lidar com a desconfiança da população e de seus clientes, os políticos e os administradores públicos dos mais altos escalões. O Sistema tem

⁴ Os presidentes Emílio Garrastazu Médici (1905-1985) e João Baptista de Oliveira Figueiredo (1918-1999), que governaram o Brasil entre 1969 e 1974, e 1979 e 1985, respectivamente, foram chefes do SNI, saindo desse cargo para ocupar a Presidência da República, por eleição indireta. Para um breve histórico da atividade de inteligência no Brasil, vide nosso artigo “Visões do Jogo: Percepções das Sociedades Canadense e Brasileira sobre a Atividade de Inteligência” [in: Swenson, Russel & Lemozy, Susana (coord.), *Democratización de La Gunción de Inteligencia*. Washington, DC: National Defense University College Press, 2009). Vide, também, de Alfred Stepan, *Os Militares: da Abertura à Nova República* (Tradução de Adriana Lopez e Ana Luíza Amendola. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996) e Priscila Carlos Brandão Antunes, *SNI & Abin: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX* (Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002).

⁵ A Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, é o marco legal para a atividade de inteligência no Brasil.

dificuldade de integração e mudanças se fazem necessárias, sobretudo em um contexto em que “novas ameaças” se evidenciam e em um momento em que o Brasil se desenvolve e busca aumentar seu protagonismo em âmbito internacional. Em outras palavras, há muitos problemas, e esses problemas têm que ser resolvidos.

3 Problemas relacionados à atividade de inteligência no Brasil

Uma vez que pretendemos, por meio deste trabalho, diagnosticar os principais problemas relacionados à atividade de inteligência, contribuindo para a produção de uma agenda legislativa sobre o tema, buscaremos assinalá-los de forma tópica, comentando cada um. Vamos a eles, analisando-se, primeiramente, a situação geral do SISBIN.

3.1 Problemas relacionados ao SISBIN

3.1.1 Falta de mandato claro e distribuição de competências para os distintos órgãos

Um primeiro problema relacionado à estrutura e funcionamento do SISBIN diz respeito à falta de clareza no estabelecimento da missão e na distribuição de competências de cada órgão do Sistema. A Lei nº 9.883, de 1999, dispõe, basicamente, que o SISBIN “é responsável pelo processo de obtenção, análise e disseminação da informação necessária ao processo decisório do Poder Executivo, bem como pela salvaguarda da informação contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados” (art. 2º, § 1º). E o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro 2002, referente à organização e ao funcionamento do Sistema, só trata do tema em seu art. 6º:

Art. 6º Cabe aos órgãos que compõem o Sistema Brasileiro de Inteligência, no âmbito de suas competências:

I – produzir conhecimentos, em atendimento às prescrições dos planos e programas de inteligência, decorrentes da Política Nacional de Inteligência;

II – planejar e executar ações relativas à obtenção e integração de dados e informações;

III – intercambiar informações necessárias à produção de conhecimentos relacionados com as atividades de inteligência e contrainteligência;

IV – fornecer ao órgão central do Sistema, para fins de integração, informações e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais; e

V – estabelecer os respectivos mecanismos e procedimentos particulares necessários às comunicações e ao intercâmbio de informações e conhecimentos no âmbito do Sistema, observando medidas e procedimentos de segurança e sigilo, sob coordenação da ABIN, com base na legislação pertinente em vigor.

Tão vagas quanto são as atribuições da ABIN. A Lei faz referência a elas, primeiramente, no art. 3º, que prescreve que compete à Agência, na posição de “órgão central” do SISBIN, “planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, obedecidas à política e às diretrizes superiormente traçadas nos termos desta Lei”. E continua no art. 4º:

Art. 4º À ABIN, além do que lhe prescreve o artigo anterior, compete:

I – planejar e executar ações, inclusive sigilosas, relativas à obtenção e análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República;

II – planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade;

III – avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional;

IV – promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência, e realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência.

.....

São essas as únicas referências legais sobre a missão do SISBIN e de seus órgãos. Falta, portanto, legislação que estabeleça um mandato claro para cada órgão da comunidade de inteligência, bem como as competências e áreas de atuação de cada um e, sobretudo, os limites para a execução das atividades dessas agências. A consequência dessa lacuna tem sido a superposição de tarefas entre alguns órgãos do Sistema, quando não o choque entre eles no exercício das atribuições que acreditam ser de sua competência. Por exemplo, a quem compete acompanhar o crime organizado? Isso seria tarefa do Departamento de Polícia Federal (DPF) ou a ABIN também poderia fazê-lo (em que atuaria o DPF e qual seria o mandato da ABIN)? E qual o papel dos serviços de inteligência das Forças Armadas, uma vez que estas têm poder de polícia em determinados casos (como quando atuam na área de fronteira), sendo a única presença do Estado em determinados pontos do território nacional? Onde termina a missão de um serviço secreto e começa a de outro?

A falta de clareza do mandato de cada organização também se reflete em problemas como os relacionados à Operação Satiagraha, desencadeada pelo DPF e que se tornou pública em julho de 2008. Ali se evidenciou a superposição de tarefas dos órgãos do SISBIN. Questionou-se, também, o emprego do pessoal da ABIN na investigação conduzida pela Polícia Federal. Na ocasião, o Diretor-Geral da ABIN, Paulo Lacerda, e seu congênere do DPF, Luiz Fernando Corrêa, compareceram a duas audiências públicas perante da

Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI)⁶ e os debates levaram alguns parlamentares a se questionar se não havia falta de coordenação e controle entre os serviços secretos.

3.1.2 Dificuldade de integração e de cooperação

Com os atentados de 11 de setembro de 2001, a comunidade de inteligência dos Estados Unidos da América (EUA) viu-se diante de uma frustrante constatação: apesar das inúmeras agências, dos milhares de homens e mulheres e dos milhões de dólares investidos na atividade, não foi possível se evitar a tragédia. O relatório da Comissão encarregada de investigar os ataques terroristas assinalou uma série de falhas e vulnerabilidades dos serviços secretos estadunidenses, com destaque para a grande dificuldade que as agências encontravam no que concerne à cooperação, à integração e à coordenação de suas ações⁷. A partir dessa constatação, foram realizadas significativas reformas no sistema de segurança e inteligência dos EUA. Países como o Canadá e o Reino Unido seguiram o exemplo.

Ao se analisar o SISBIN é possível perceber que as dificuldades e obstáculos enfrentados pelos estadunidenses em 2001 se reproduzem no Brasil. Assim, o País tem um sistema de inteligência com baixos níveis de integração, problemas sérios de coordenação e no qual a cooperação ainda se baseia muito na informalidade e nos contatos pessoais. A legislação referente à integração, à cooperação e à coordenação do SISBIN é efêmera e confusa. E, em caso de crise em que seja necessário o trabalho coordenado de vários órgãos de inteligência, certamente os serviços secretos brasileiros se verão diante de alguns impasses.

3.1.3 Ausência de autoridade central que coordene os diversos segmentos

Diante do problema da coordenação, verificou-se a confusão sobre o estabelecimento de um órgão central com essa tarefa. Apenas a título de exemplo, compete à ABIN, como órgão central do SISBIN e de acordo com o art. 3º da Lei nº 9.883, de 1999, “planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País”. E o parágrafo único do referido artigo ainda acrescenta que os órgãos componentes do SISBIN “fornecerão à ABIN, nos termos e condições a serem aprovados mediante ato presidencial, para fins de integração, dados e conhecimentos específicos relacionados com a

⁶ As atas da 4º e da 5º reuniões ordinárias da CCAI estão disponíveis online em www.senado.gov.br.

⁷ USA. National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. *The 9/11 Commission Report*. July 22, 2004. Disponível em <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> (acesso em 30/8/2010).

defesa das instituições e dos interesses nacionais”. O ato presidencial a que se refere o texto é o Decreto nº 4.376, de 2002, que dispõe, em seu art. 5º que o funcionamento do Sistema efetivar-se-á “mediante articulação coordenada dos órgãos que o constituem, respeitada a autonomia funcional de cada um e observadas as normas legais pertinentes a segurança, sigilo profissional e salvaguarda de assuntos sigilosos”. A ideia de coordenação está prevista no regulamento, mas de maneira bastante vaga e confusa.

A confusão parece reforçada no art. 10 do Decreto, referente às atribuições de coordenação do órgão central do Sistema, ou seja, a ABIN:

Art. 10. Na condição de **órgão central do Sistema** Brasileiro de Inteligência, a **ABIN** tem a seu cargo:

I – estabelecer as necessidades de conhecimentos específicos, a serem produzidos pelos órgãos que constituem o Sistema Brasileiro de Inteligência, e consolidá-las no Plano Nacional de Inteligência;

II – coordenar a obtenção de dados e informações e a produção de conhecimentos sobre temas de competência de mais de um membro do Sistema Brasileiro de Inteligência, promovendo a necessária interação entre os envolvidos;

III – acompanhar a produção de conhecimentos, por meio de solicitação aos membros do Sistema Brasileiro de Inteligência, para assegurar o atendimento da finalidade legal do Sistema;

IV – analisar os dados, informações e conhecimentos recebidos, com vistas a verificar o atendimento das necessidades de conhecimentos estabelecidas no Plano Nacional de Inteligência;

V – integrar as informações e os conhecimentos fornecidos pelos membros do Sistema Brasileiro de Inteligência;

VI – solicitar dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal os dados, conhecimentos, informações ou documentos necessários ao atendimento da finalidade legal do Sistema;

.....
IX – representar o Sistema Brasileiro de Inteligência perante o órgão de controle externo da atividade de inteligência. (Grifos nossos)

Em *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata* fazemos análise mais detalhada do art. 10. Entretanto, a título de ilustração, poderiam ser assinalados problemas nessa “coordenação” do Sistema. Por exemplo, teria a Agência, efetivamente, condições de estabelecer as necessidades de conhecimentos específicos a serem produzidos pelos demais membros do SISBIN e de acompanhar a produção desses conhecimentos? Ademais, como se daria a coordenação, a cargo da ABIN, das atividades de “obtenção de dados e informações e

a produção de conhecimentos sobre temas de competência de mais de um membro do Sistema”, por exemplo, em operações de contra-terrorismo⁸ e no preparo do aparato de segurança e inteligência para grandes eventos como os Jogos Militares de 2011, a Copa das Confederações, em 2013, a Copa do Mundo, em 2014, e as Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016?⁹

Para complicar, o arcabouço legal é confuso no que concerne à coordenação. Apesar de a Lei nº 9.883, de 1999, e de o Decreto nº 4.376, de 2002, atribuírem à ABIN a tarefa de coordenar o SISBIN, o art. 4º, inciso II, deste mesmo Decreto dispõe que compete ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), ao qual a ABIN está vinculada, a “coordenação das atividades de inteligência federal” (!). Essa ideia é reforçada na proposta da Política Nacional de Inteligência (PNI), encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional e aprovada pela CCAI (o órgão de controle externo), em 3 de agosto de 2010¹⁰.

Ainda no que concerne ao papel do organismo central do Sistema, enquanto o inciso IX do art. 10 do Decreto nº 4.376, de 2002, estabelece que compete à ABIN “representar o Sistema Brasileiro de Inteligência perante o órgão de controle externo da atividade de inteligência”, a Lei nº 9.883, de 1999, foi acrescida do art. 9º-A, segundo o qual “quaisquer informações ou documentos sobre as atividades e assuntos de inteligência produzidos, em curso ou sob a custódia da ABIN somente poderão ser fornecidos, às autoridades que tenham competência legal para solicitá-los, pelo Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República”. Em outras palavras, a ABIN fala em nome do SISBIN (ainda que não tenha ingerência sobre os órgãos do Sistema), mas o Ministro é quem fala sobre inteligência?

3.1.4 Falta legislação estabelecendo mecanismos/protocolos de cooperação

Também na linha do relacionamento entre os órgãos do SISBIN, percebe-se a carência de normas que estabeleçam de forma clara mecanismos e protocolos de cooperação

⁸ Fica sempre a pergunta: na ocorrência de um atentado terrorista em uma grande cidade brasileira, a quem caberia coordenar as ações de pronta-resposta ao sinistro? Quem estaria, efetivamente, no comando e com a missão de atribuir tarefas a órgãos como a Defesa Civil, o Exército e as autoridades policiais? Como se daria a cadeia comunicacional? E o controle das operações?

⁹ Quando da produção deste trabalho, o órgão encarregado da coordenação da atividade da segurança e inteligência para os referidos grandes eventos esportivos era a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), e não a ABIN.

¹⁰ A PNI foi encaminhada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 198, de 2009 – CN (nº 997, de 2009, na origem).

tanto em caráter permanente quanto em casos pontuais. A tendência mundial é a da cooperação entre os serviços secretos, com centros de gerenciamento de crises nos principais órgãos, “salas de coordenação” (áreas em que se encontrem representantes dos diversos órgãos da comunidade que possam cooperar entre si e realizar intercâmbio de dados e informações) e “forças tarefas” para lidar com problemas e ameaças comuns. O Brasil ainda caminha a passos lentos nessa direção.

Note-se, entretanto, que iniciativa importante em 2008 foi o estabelecimento, na nova estrutura regimental da ABIN, do Departamento de Integração do SISBIN (DISBIN). Nesse contexto, foi acrescentado o art. 6º-A ao Decreto nº 4.376, de 2002, com referência expressa ao novo Departamento:

Art. 6º-A. A ABIN poderá manter, em caráter permanente, representantes dos órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência no Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência.

§ 1º Para os fins do caput, a ABIN poderá requerer aos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência a designação de representantes para atuarem no Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência.

§ 2º O Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência terá por atribuição coordenar a articulação do fluxo de dados e informações oportunas e de interesse da atividade de Inteligência de Estado, com a finalidade de subsidiar o Presidente da República em seu processo decisório.

§ 3º Os representantes de que trata o *caput* cumprirão expediente no Centro de Integração do Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência da ABIN, ficando dispensados do exercício das atribuições habituais no órgão de origem e trabalhando em regime de disponibilidade permanente, na forma do disposto no regimento interno da ABIN, a ser proposto pelo seu Diretor-Geral e aprovado pelo Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

§ 4º Os representantes mencionados no caput poderão acessar, por meio eletrônico, as bases de dados de seus órgãos de origem, respeitadas as normas e limites de cada instituição e as normas legais pertinentes à segurança, ao sigilo profissional e à salvaguarda de assuntos sigilosos.

Decorridos mais de dois anos do estabelecimento do DISBIN, não há dados ostensivos disponíveis para avaliar a efetividade do novo Departamento e até que ponto já foram estabelecidos mecanismos eficientes e eficazes de cooperação, coordenação e controle, nem em que nível se encontra o entrosamento entre os órgãos do SISBIN. Eis aí uma tarefa importante para o órgão de controle externo da atividade de inteligência.

3.1.5 Ausência de legislação que dê respaldo à atividade e ao pessoal de inteligência

Sem dúvida, um dos maiores problemas enfrentados pelos serviços de inteligência no Brasil é a falta de respaldo legal para a atividade. A única referência na Lei nº 9.883, de 1999, é o parágrafo único do art. 3º, segundo o qual “as atividades de inteligência serão desenvolvidas, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado”.

O Brasil carece, por exemplo, de legislação que dê garantias ao pessoal de inteligência que atue na área de operações. Por exemplo, um profissional de inteligência que esteja em uma operação na qual precise utilizar-se da técnica comum chamada “estória-cobertura” poderá incorrer em uma série de tipos penais, como o uso de documento falso e a falsidade ideológica, com a agravante da condição de servidor público. Ora, não se pode falar em inteligência sem operações. E não se pode falar em operações sem o recurso a meios e técnicas específicas, de uso corrente em qualquer serviço secreto do mundo. Diante dessa realidade, tem que haver garantias legais para os profissionais que, no estrito cumprimento do dever, recorram a técnicas operacionais.

Ademais, não há qualquer forma de proteção à identidade dos profissionais de inteligência. Enquanto em países como os EUA é crime revelar a identidade de quem trabalhe nos serviços de informações, no Brasil, já houve mais de um caso em que oficiais de inteligência de carreira, com anos de trabalho a serviço do Estado brasileiro, tiveram suas identidades expostas, com consequências danosas no campo profissional e também pessoal¹¹. Tem-se aí um quadro que precisa ser alterado.

3.1.6 Orçamento

Questões relacionadas a orçamento são também outra fonte de problemas para a comunidade de inteligência no Brasil, em especial para a ABIN. Os problemas residem tanto na dificuldade de operar com um orçamento incompatível com a realidade e as necessidades

¹¹ Talvez o caso mais notório seja o do oficial de inteligência, Edgar Lange Filho, que foi chamado a prestar depoimento perante a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) dos Correios, e acabou exposto em audiência pública, tendo sua carreira comprometida pela decisão dos parlamentares em realizar a audiência ostensivamente e não de maneira reservada. Sobre o assunto, vide o *Relatório Final dos Trabalhos da CPMI “dos Correios”* [Brasil. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “dos Correios”. Brasília, abril de 2006, disponível em <http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CPI/RelatorioFinalVol1.pdf> (acesso em 25/3/2008)] volume 1, pp. 48-54 e as atas daquela CMPI.

do serviço secreto quanto no fato desse orçamento ser ostensivo. Em reunião da CCAI em 19 de maio de 2010, o Diretor-Geral da ABIN, Wilson Trezza, chamou atenção para a situação crítica do orçamento daquela organização.

Na ocasião, Trezza apresentou um quadro comparativo entre os recursos orçamentários da ABIN e de seus congêneres da Alemanha, da Argentina e do México. O Diretor-Geral lembrou que, descontadas as despesas de pessoal, o orçamento da ABIN foi de 21 milhões de reais em 2008, 35 milhões para 2009 e de 54 milhões previstos para 2010 (isso se não houvesse contingenciamento). E mostrou os recursos orçamentários para Alemanha, Argentina e México de 800 milhões, 205 milhões e 220 milhões de dólares respectivamente¹². Diante de um quadro como este, a conclusão que se chega é que é muito difícil para qualquer serviço secreto operar efetiva, eficiente e eficazmente com o orçamento como o que é destinado para a ABIN. Em outras palavras, a maneira como o Governo federal vem continuamente tratando a agência de inteligência é, no mínimo, irresponsável.

Outra questão relacionada ao orçamento para a inteligência diz respeito a sua ostensividade. Sob o argumento de que se está a seguir o princípio da transparência na Administração Pública, muitas das despesas orçamentárias da ABIN são publicadas em diário oficial, para o regozijo dos oficiais de inteligência estrangeiros. Ainda que a Lei preveja que “os atos da ABIN, cuja publicidade possa comprometer o êxito de suas atividades sigilosas, deverão ser publicados em extrato” (art. 9º, Lei n. 9.883, de 2009), o orçamento não o é, e mesmo licitações são de conhecimento de qualquer um que deseje acessar os dados da Administração Pública federal. A vulnerabilidade do serviço secreto brasileiro mostra-se, portanto, evidente¹³.

3.1.7 Ausência de mecanismos efetivos de controle, particularmente de controle externo

O controle da atividade de inteligência no Brasil constitui caso à parte, especialmente no que concerne aos problemas a ele relacionados. Foge ao escopo deste trabalho entrar em detalhes sobre como se dá o controle dos serviços secretos no País¹⁴.

¹² Ata da 2ª reunião da CCAI, realizada em 19/5/2010 (disponível em <http://legis.senado.gov.br/sil-pdf/COPARL/CCAI/Atas/20100519RE002.pdf>, acesso em 30/8/2010).

¹³ Esse é um problema que afeta sobretudo à ABIN, uma vez que os demais membros do SISBIN são, em sua maioria, unidades de órgãos maiores e cujas despesas orçamentárias acabam diluídas no orçamento do ente principal.

¹⁴ Para um estudo mais aprofundado do tema vide, de nossa autoria, *Políticos e Espiões: o controle da Atividade de Inteligência* (op. cit.).

Entretanto, o diagnóstico é incontestável: ainda se mostra tremendamente incipiente e ineficaz, sobretudo no que concerne ao controle externo.

Em termos de controle interno, em que pese o fato de esta modalidade no Brasil ser muito mais efetiva que o externo, muito há o que se aperfeiçoar, em especial quando se trata do controle exercido pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN), à qual incumbe, na forma do art. 5º da Lei nº 9.883, de 1999, supervisionar a execução da Política Nacional de Inteligência, fixada pelo Presidente da República. De toda maneira, é evidente que tanto no âmbito agencial (onde o controle é exercido sobretudo pelo diretor/chefe da organização) quanto em termos de controle interno feito pelos titulares das pastas aos quais os serviços se subordinam, ao menos no caso dos Comandantes das três Forças e do Ministro-Chefe do GSI, há uma atenção do agente político à conduta do pessoal de inteligência sob suas ordens e um controle presente e efetivo do Ministro/Comandante sobre os subordinados. Não foi possível auferir o grau de controle exercido por titulares de outras pastas como o do Ministro da Fazenda ou da Justiça sobre os setores de inteligência da Receita Federal e da Polícia Federal¹⁵.

Em âmbito externo, tem-se o controle do Judiciário, do Ministério Público e o do Legislativo. No que concerne ao primeiro, os magistrados exerceriam controle prévio ao autorizar determinadas ações como interceptação telefônica e quebra do sigilo bancário de suspeitos de envolvimento em ações delitivas sob acompanhamento da inteligência; também atuariam, aí posteriormente, ao julgar ações contra pessoas ou agências da comunidade de inteligência. Já o Ministério Público deveria estar presente como fiscal dos serviços secretos, em especial no que concerne às autoridades policiais. Note-se, entretanto, que as peculiaridades da atividade exigem um grau de especialização de magistrados e membros do Ministério Público e que, lamentavelmente, ainda é pequeno no Brasil. Países como o Canadá dispõem mesmo de juízes e varas especializados para tratar de assuntos vinculados aos serviços secretos (como a autorização para ações mais intrusivas). Talvez fosse essa uma alternativa interessante para o caso brasileiro: a criação de varas voltadas exclusivamente para questões de inteligência, com promotores e juízes com capacitação específica na área. Isso depende de iniciativa do Judiciário e do Ministério Público. De toda maneira, tem aumentado

¹⁵ Nesses casos, parece haver significativa autonomia da inteligência com relação a eventual controle do Ministro que, muitas vezes, pouco ou nada conhece da atividade dos serviços secretos. O controle interno se dará sobretudo por meio do controle exercido pelo chefe do setor de inteligência ou pelo titular do órgão ao qual se subordina, por exemplo, o Diretor-Geral da Polícia Federal e o Secretário-Geral da Receita Federal do Brasil.

o interesse de magistrados e membros do Ministério Público no tema, os quais têm feito tanto cursos de capacitação quanto especializações na área, com destaque para o *Curso de Especialização em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública* da Escola do Ministério Público do Estado de Minas Gerais que, em 2010, já se encontrava em sua 4ª edição e do qual foram alunos autoridades dos Três Poderes nos diferentes níveis da Administração Pública¹⁶. A ABIN e a Escola de Inteligência Militar do Exército (ESIMEX) também têm capacitado autoridades do Judiciário e do Ministério Público em cursos e estágios sobre inteligência.

Mas é o Parlamento que constitui a principal instância de controle externo da Administração Pública em geral e dos serviços secretos em particular. Afinal, juntamente com a função legiferante, a competência fiscalizadora e de controle é precípua do Poder Legislativo. Deputados e Senadores são os legítimos representantes do titular máximo do poder em uma democracia, o povo, e em seu nome devem estar atentos às atividades exercidas pela Administração Pública e com o dinheiro público.

O controle da atividade de inteligência pelo Poder Legislativo não necessitaria de qualquer previsão legal, uma vez que esta é função inerente ao Parlamento. Entretanto, em linhas gerais, há a previsão, no art. 6º da Lei nº 9.883, de 1999, de um órgão de controle externo no Congresso Nacional:

Art. 6º O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional.

§ 1º Integrarão o órgão de controle externo da atividade de inteligência os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 2º O ato a que se refere o caput deste artigo definirá o funcionamento do órgão de controle e a forma de desenvolvimento dos seus trabalhos com vistas ao controle e fiscalização dos atos decorrentes da execução da Política Nacional de Inteligência.

Criada em 2000, a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) é o órgão de controle externo da atividade de inteligência no Brasil. Sua atual composição é de três deputados e três senadores, respectivamente, o Presidente da Comissão

¹⁶ Para maiores informações sobre o curso, que já é referência no Brasil, vide <http://www.fesmpmg.org.br/> (acesso em 30/8/2010).

de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o Líder da Maioria e o Líder da Minoria de cada Casa. Em dez anos de existência, a CCAI se mostrou pouco atuante, por razões que vão da falta de um regimento interno, que estabeleça de forma clara as atribuições e competências da Comissão, à inexistência de uma secretaria e um corpo de assessoramento específico para o órgão, passando pelas dificuldades relacionadas a sua atual composição – já que com apenas seis parlamentares, os quais têm atribuições de liderança na Casa, é muito difícil tê-los reunidos na CCAI.

Para que seja exercido pelo Parlamento um controle externo efetivo da atividade de inteligência no Brasil, mudanças urgentes são necessárias. Essas mudanças compreendem, por exemplo, a aprovação do regimento interno da Comissão, o aumento no número de membros e o estabelecimento de uma estrutura de secretariado e assessoramento para o órgão. Destaque-se, ainda, a proposta de criação de um órgão não-parlamentar de controle da atividade de inteligência vinculado ao Congresso Nacional. O assunto será tratado mais adiante.

3.1.8 Ausência de cultura de inteligência e de conhecimento sobre a atividade

Estreitamente relacionado a todos os demais problemas e dificuldades enfrentados pela comunidade de inteligência no Brasil está o da falta de cultura de segurança e inteligência na sociedade brasileira. Não se conhece, não se discute e não se dá importância à atividade de inteligência no País. De fato, a opinião pública brasileira (e isso se reflete nos governantes) parece não ver com muito bons olhos os serviços secretos e seu trabalho.

A percepção reticente da sociedade brasileira com relação à atividade de inteligência tem entre suas razões o preconceito contra os serviços secretos e a associação destes a iniciativas e regimes autoritários. Duas décadas e meia transcorridas desde o fim do período militar no Brasil, a atividade de inteligência ainda é vista como algo ilegítimo e relacionado à ditadura. O termo pejorativo “araponga” (cunhado pelo romancista Dias Gomes em novela de sua autoria do início da década de 1990 como referência a um personagem atrapalhado da comunidade de informações) tornou-se gíria para satirizar o pessoal da inteligência no Brasil e revela o desprestígio dos profissionais de inteligência perante certos setores da sociedade brasileira, particularmente entre formadores de opinião.

Entre as consequências fatais da falta de cultura de inteligência no Brasil está o despreparo dos brasileiros (tanto na iniciativa privada quanto no setor público) para fazer

frente a ameaças reais como a espionagem (a serviço de outros Estados ou de organizações não-governamentais) e a atuação de organizações criminosas. Com isso, a vulnerabilidade do Brasil diante desse tipo de ameaça é enorme. Outra consequência é a falta de investimento no setor e a ausência de mecanismos legais e institucionais que viabilizem o trabalho do pessoal de inteligência. Só quem perde com essa falta de cultura de inteligência é a sociedade e o Estado brasileiros.

4 Perspectivas: a necessidade de mudança

Diante do quadro preocupante em que se encontra a atividade de inteligência no Brasil, mudanças prementes se fazem necessárias. Muitas delas passam pelo Poder Legislativo. O que será feito a seguir é a enumeração de iniciativas que podem contribuir para a melhoria da atividade de inteligência no País.

As transformações legislativas para a atividade de inteligência no Brasil devem ocorrer em três grandes áreas: (a) na estrutura e organização do Sistema Brasileiro de Inteligência, com a implementação de mecanismos de cooperação e integração, bem como de mandatos mais claros para cada órgão ou unidade que compõe o SISBIN; (b) no que concerne à atividade em si e aos profissionais que nela atuam; e (c) no controle dos serviços secretos, particularmente naquele exercido pelo Parlamento.

4.1 A reestruturação do SISBIN

O Sistema Brasileiro de Inteligência precisa ser reestruturado para permitir cooperação e integração mais eficazes, eficientes e efetivas entre seus membros. Tem-se discutido, por exemplo, a criação de subsistemas de inteligência voltados para a defesa nacional, a segurança pública, a inteligência econômico-financeira e, naturalmente, a inteligência estratégica (ou de Estado). Nesse sentido, a exposição de motivos que encaminha o texto da PNI ao Congresso Nacional destaca os pleitos por mandatos específicos para os órgãos do SISBIN, associados aos parâmetros gerais para avaliação do Sistema, relacionados da seguinte maneira:

- “a) o sistema deve ser constituído em quatro subsistemas, a saber: inteligência de Estado, de defesa, de segurança pública e econômico-financeira;
- b) criação de um colegiado de mais alto nível, a fim de deliberar sobre a implementação da política e das diretrizes do setor;

- c) a execução da PNI deverá ser levada a efeito pelos órgãos do SISBIN, sob coordenação do GSI e supervisão de Câmara apropriada, atualmente a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), do Conselho de Governo; e
- d) o controle externo continuaria a cargo do Congresso Nacional.”

O estabelecimento de subsistemas pressupõe maior especialização entre os órgãos do SISBIN. Para que isso ocorra, é fundamental que seja estabelecido mandato claro para cada um dos órgãos e unidades que compõem o Sistema, bem como o âmbito de atuação e seus limites, de modo que um não intervenha na esfera de atuação do outro. Claro que essa especialização só seria possível se a ela estivessem associados mecanismos efetivos, eficientes e eficazes de cooperação e, ainda, regras claras para integração do conhecimento produzido pelos distintos setores. Sem essa delimitação de competências e áreas de atuação um serviço acabará interferindo nos assuntos do outro e poderá haver choque entre eles. Interessante, no caso, conhecer a experiência de outros países, por exemplo, a do Canadá no combate ao terrorismo pós-11 de setembro de 2001.

Entre os possíveis mecanismos de fomento à cooperação no SISBIN estão a criação de forças-tarefa, o estabelecimento de uma única escola de formação da comunidade (como se dava com a antiga Escola Nacional de Informações – ESNI) ou de estreita cooperação e parcerias entre as escolas existentes (fala-se aqui da Escola de Inteligência – ESINT, da ESIMEX, e da Academia Nacional de Polícia – ANP) e a instituição de “salas de crise” ou “centros de integração” nos principais órgãos – esses centros seriam locais nas diferentes agências/unidades em que estiverem trabalhando permanentemente representantes dos membros do SISBIN. Exemplo disso é o Centro de Integração do SISBIN, do Departamento de Integração do SISBIN (DISBIN) criado na ABIN em 2008.

Outra linha importante de integração e cooperação estaria no Conselho Consultivo do SISBIN. Esse colegiado, instituído pelo art. 7º do Decreto nº 4.376, de 2002, reúne os titulares de alguns órgãos do SISBIN (o que é um erro, pois deveria reunir os chefes de todos os órgãos que compõem o Sistema) e tem, entre suas competências:

- 1) emitir pareceres sobre a execução da Política Nacional de Inteligência;
- 2) propor normas e procedimentos gerais para o intercâmbio de conhecimentos e as comunicações entre os órgãos que constituem o SISBIN, inclusive no que respeita à segurança da informação;
- 3) contribuir para o aperfeiçoamento da doutrina de inteligência;

- 4) opinar sobre propostas de integração de novos órgãos e entidades ao Sistema Brasileiro de Inteligência;
- 5) propor a criação e a extinção de grupos de trabalho para estudar problemas específicos, com atribuições, composição e funcionamento regulados no ato que os instituir.

Apesar de sua concepção interessante no que concerne à possibilidade de interação entre os parceiros do Sistema, o Conselho não tem tido a devida relevância. De fato, o colegiado praticamente não se reúne. Uma alteração drástica nessa situação deveria ocorrer, de modo que o Conselho pudesse funcionar como a principal instância orientadora da atividade de inteligência no Brasil. As reuniões do colegiado deveriam ser periódicas e constantes, de modo que os chefes dos serviços secretos pudessem se encontrar ao menos uma vez por semana, trocar informações, deliberar sobre ações conjuntas e decidir em mais alto nível sobre os destinos da atividade de inteligência. Essa estrutura de colegiado poderia se reproduzir em instâncias inferiores, preservados o princípio da compartimentação e a autonomia de cada órgão.

Outra iniciativa que poderia contribuir para o aprimoramento do SISBIN seria o estabelecimento de um órgão central de inteligência, que tivesse como missões principais coordenar as atividades da comunidade de inteligência, secretariar o Conselho Consultivo (e, talvez, presidi-lo) e reunir e integrar o conhecimento produzido pelos diferentes órgãos, elaborando o produto a ser consumido pelo usuário final, o Presidente da República. Note-se que esse órgão central teria uma estrutura mínima, não disporia de um setor operacional, nem teria posição hierárquica superior ou autoridade sobre os demais órgãos do SISBIN. Uma referência para esse órgão central de inteligência no Brasil é o Gabinete do Diretor Nacional de Inteligência dos EUA¹⁷.

Outra proposta a ser considerada no contexto das mudanças estruturais é a criação de uma agência de inteligência externa. Afinal, à medida que o Brasil busca ocupar um papel de maior destaque no plano internacional, mais necessária é a produção de inteligência externa de qualidade. Países como EUA, Alemanha, Grã-Bretanha, França, Israel e Rússia têm serviços de inteligência externa (*foreign intelligence*) separados de agências voltadas à inteligência doméstica (*security intelligence*). Mesmo no Canadá, que tem um serviço secreto

¹⁷ Para maiores informações sobre o referido órgão, vide sua página oficial na internet: <http://www.dni.gov/> (acesso em 31/8/2010).

com funções de inteligência externa e doméstica e no qual se baseia o modelo brasileiro, vem crescendo a discussão sobre o estabelecimento de uma agência para reunir dados no exterior e produzir conhecimento de inteligência externa.

Com a criação de um serviço de inteligência externa (nos moldes da CIA estadunidense, do MI-6 britânico ou do Mossad israelense), a ABIN poderia voltar-se exclusivamente para inteligência doméstica e para a contrainteligência (com destaque para a proteção ao conhecimento). Claro que a opção por dois órgãos separados para inteligência doméstica e externa ou por uma única agência que concentre essas funções tem forte caráter político e a realidade, prioridades, objetivos, limitações, potencialidades e interesses do país que fará a opção devem ser considerados.

Uma derradeira proposta para a melhoria na atividade de inteligência no Brasil seria a reestruturação da ABIN. Não cabe entrar em maiores detalhes sobre o assunto neste ensaio. De toda maneira, é importante que se registre que a Agência necessita passar por algumas mudanças.

A maior parte das sugestões aqui propostas são de iniciativa do Poder Executivo. Não obstante, achou-se por bem assinalá-las, pois podem ser objeto de profícuos debates no âmbito legislativo, além do que são temas de interesse da CCAI e a respeito dos quais a Comissão e o Parlamento podem trazer importantes contribuições.

4.2 Mudanças relacionadas ao profissional e à atividade de inteligência propriamente dita

O aprimoramento da inteligência no Brasil passa também pelo estabelecimento de um arcabouço legislativo que dê respaldo à atividade e garantia aos profissionais que nela atuam em defesa do Estado e da sociedade. Nesse sentido, a lei deve regulamentar de forma clara a atividade, seus limites, o uso de meios e técnicas sigilosos e, ainda, o sigilo nos procedimentos de compras e contratos, na publicação de atos oriundos da comunidade de inteligência – assinalando-se que o fato de ser publicado em extrato não afeta o princípio da transparência, desde que haja um rígido controle desses atos.

No que concerne aos profissionais de inteligência, estes necessitam de normas claras que lhes deem respaldo para o exercício regular de suas atribuições, que protejam sua identidade e garantam o sigilo profissional de seus atos. Atualmente, os profissionais dos serviços secretos não têm qualquer garantia para atuarem, sobretudo aqueles de operações, o que os põe em situação tremendamente delicada de exposição.

Atenção especial deve ser dada, ainda, à legislação sobre salvaguarda de assuntos sigilosos, que precisa de reforma. Note-se, por exemplo, que as regras referentes a orçamento são as mesmas para toda a Administração Pública. É natural que os serviços secretos tenham legislação específica referente a suas previsões e alocações orçamentárias. Esse é tema que merece maior discussão no Parlamento.

Por último, a inteligência privada, também chamada competitiva, necessita de regulamentação e controle. Atualmente no País há uma grande diversidade de empresas privadas operando em inteligência (algumas inclusive conduzidas por ex-servidores públicos da área e por estrangeiros), sem quaisquer regras ou limites para sua atuação. O resultado são escândalos e mesmo ilícitos cometidos por esses profissionais. Sobre o assunto, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 2.542, de 2007, de autoria do Deputado José Genoíno, que “dispõe sobre a Atividade de Inteligência Privada e dá outras providências”¹⁸.

4.3 O aprimoramento dos mecanismos de controle e a defesa da democracia

De nada adiantam reformas na estrutura e funcionamento da atividade de inteligência no Brasil sem mudanças em seus mecanismos de controle. Em termos de controle interno, convém que sejam aprimorados os mecanismos legais que reforcem não só a autoridade da cadeia de comando nos órgãos e unidades como também normas relacionadas à cultura institucional dessas organizações, por exemplo, códigos de ética, instruções sobre procedimentos, protocolos de resposta a irregularidades e mecanismos institucionais de denúncia de situações ilícitas ou incompatíveis com a natureza do trabalho exercido, com as normas vigentes e com os preceitos democráticos.

Em termos de Sistema, a CREDEN precisa ter reforçado seu papel de ente orientador e fiscalizador da atividade. Atualmente, o órgão é pouco efetivo e carece de regras claras para atuar, tendo, inclusive, estrutura muito precária. A CREDEN pode tornar-se o principal órgão de controle interno finalístico do SISBIN.

Ainda no que concerne ao controle interno, medida com condições de gerar efeitos tremendamente positivos em toda a comunidade de inteligência é o estabelecimento do cargo de Inspetor-Geral (IG) para alguns dos membros do SISBIN, em especial para a ABIN. Instituto típico nos modelos anglo-saxônicos, o IG é um agente externo com função de assessorar o Ministro da pasta ao qual o serviço encontra-se vinculado, de maneira

¹⁸ Para o inteiro teor do PL e sua tramitação vide http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=379376 (acesso em 31/8/2010).

independente e especializada, sobre as atividades-fins e políticas desenvolvidas pelo órgão de inteligência. Repita-se que o IG normalmente não pertence à organização que fiscaliza e realiza suas atividades de controle de maneira independente e reportando-se ao Ministro ao qual está vinculado o serviço, ao Congresso ou a outra autoridade. No caso da CIA, por exemplo, até o final da década de oitenta o Inspetor-Geral era indicado pelo Diretor da Agência e prestava contas a ele (atualmente o faz ao Congresso). José Manuel Ugarte lembra os propósitos da criação do cargo de inspetor geral da CIA:

(...) criar um escritório objetivo e efetivo, adequadamente responsável perante o Congresso, para iniciar e levar a efeito, de forma independente, inspeções, investigações e auditorias relativas a programas e operações da Agência; (...) prover liderança e recomendar políticas traçadas para promover economia, eficiência e eficácia na administração de tais programas e operações, e detectar fraude e abuso em tais programas e operações; (...) prover meios para manter o diretor plena e correntemente informado sobre os problemas e deficiências relativos à administração de tais programas e operações, e a necessidade (...) ações corretivas; e na forma prescrita por esta seção, assegurar que a Comissão Seleta de Inteligência do Senado e a Comissão Permanente Seleta de Inteligência da Câmara de Representantes sejam mantidas informadas, de modo similar, sobre os problemas significativos e deficiências, assim como sobre a necessidade de (...) ações corretivas (...).¹⁹

Outro aspecto importante do ofício do IG diz respeito a sua esfera de sigilo. Convém ter claro que o IG não tem função precípua de informar ao público, à sociedade civil, sobre o objeto de sua fiscalização. Não lhe cabe, assim, assegurar a *accountability* dos serviços de inteligência e segurança junto à opinião pública, mas sim ao Executivo. Os escritórios dos IG, portanto, são órgãos de assessoramento do Governo, em particular do Poder Executivo e a ele devem reportar-se em primeira instância, ainda que haja casos em que a apresentação do trabalho IG perante o Legislativo também possa/deva ocorrer, como acontece na Austrália e com alguns IG dos EUA²⁰. Trata-se, portanto, de modelo que mereceria ser pensado para o Brasil²¹.

¹⁹ UGARTE, José Manuel. “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 a Democracia, de 6 a 7 de novembro de 2002*. Brasília: Abin, 2003, (89-145), p. 122.

²⁰ “Whether an office of this kind reports to the government or to Parliament, in either case, careful legal delineation of its jurisdiction, independence and powers are vital. Independent officials may be asked to review an agency’s performance against one or more of several standards: efficiency, compliance with government policies or targets, propriety or legality. In any instance, however, the office will need unrestricted access to files and personnel in order to be able to come to a reliable assessment. In practice an independent official is unlikely to be able to scrutinise more than a fraction of the work of an agency. Some

No que concerne ao controle externo, já foram feitas considerações sobre a capacitação de magistrados e membros do Ministério Público e o estabelecimento de varas especializadas para tratar de assuntos de inteligência. Acrescente-se a isso a produção de legislação com procedimentos específicos em processos relacionados à atividade ou a profissionais de inteligência, como, por exemplo, normas que disponham sobre tramitação em segredo de justiça.

Em se tratando de controle externo sob a égide do Poder Legislativo reitera-se a necessidade de aprimoramento dos trabalhos e atribuições da CCAI. A Comissão carece de um Regimento Interno, de estrutura técnico-administrativa para funcionar (tanto em termos de pessoal quanto de condições físicas) e de aumento no número de membros em condições de dar mais atenções ao controle externo dos serviços secretos. Ademais, discute-se atualmente a criação de um órgão não-parlamentar de controle da atividade de inteligência, vinculado ao Parlamento e com o objetivo de assessorar o Congresso Nacional e a CCAI em suas funções de controle. Essa iniciativa, no contexto de uma inovação mais abrangente, qual seja, a elevação da atividade de inteligência ao status constitucional, será analisada a seguir.

4.4 Iniciativas importantes: a PNI, o Regimento Interno da CCAI e a PEC da Inteligência

O ano de 2009 foi muito profícuo no que se refere à agenda legislativa relacionada à atividade de inteligência. Com a posse do Deputado Severiano Alves como Presidente da CCAI, a Comissão teve grande impulso. Durante a gestão de Severiano Alves, discutiu-se o Projeto de Resolução (PRN) nº 2, de 2008-CN, de autoria do Deputado Luís Carlos Haully, que “dispõe sobre as finalidades, composição e funcionamento da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), órgão de controle e fiscalização externos da atividade de inteligência, previsto no art. 6º, da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e estabelece outras normas relativas à sua atuação”, ou seja, estabelecia o Regimento Interno da Comissão. Chegou-se a uma minuta de substitutivo, discutida e aprovada pelos membros da CCAI, com contribuição de outros parlamentares, inclusive do próprio Haully, e que foi apresentado ao relator da matéria no plenário da Câmara dos Deputados, Deputado Marco

of these offices work by ‘sampling’ the work and files of the agencies overseen – this gives an incentive for the agency to establish more widespread procedures and produces a ripple effect. Some also have jurisdiction to deal with individual complaints (...) BORN, Hans; LEIGH, Ian. *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, 2005, p. 111.

²¹ Para maiores informações sobre o papel do IG, vide nosso livro *Políticos e Espiões...*, *op. cit.*.

Maia, para que fosse incorporado ao texto de seu parecer. Aprovado o Regimento Interno, a CCAI terá maiores condições de exercer seu controle sobre a comunidade de inteligência de forma mais efetiva.

Outra importante contribuição gerada em 2009 em termos de norma orientadora para os serviços secretos foi o projeto da Política Nacional de Inteligência (PNI). Em 14 de dezembro de 2009, chegou ao Parlamento a Mensagem Presidencial nº 198, de 2009, de autoria do Presidente da República, a qual “encaminha ao Congresso Nacional, nos termos do parágrafo único do art. 5º e do § 1º do art. 6º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, o texto da proposta da Política Nacional de Inteligência”. O texto foi então encaminhado à CCAI. O objetivo do Executivo era, na forma da Lei, submeter a PNI ao Congresso para “exame preliminar e oferecimento de sugestões pelo órgão de controle externo da atividade de inteligência em cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 5º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999”²². Após a discussão do Relatório, o mesmo foi votado na Comissão em 3 de agosto de 2010, com sugestões dos parlamentares, e encaminhado ao Presidente da República. Apreciada a Política pelo órgão de controle externo, está o Presidente da República em condições de promulgá-la, o que contribuirá sobremaneira para a atividade de inteligência no Brasil e, naturalmente, para um melhor controle dos serviços secretos.

A PNI reveste-se de suma importância não só para a atividade de inteligência em si como para seu efetivo controle. É com base nela que se pode verificar quais as linhas de ação, as áreas de interesse e as orientações gerais para a comunidade de inteligência do Brasil, e também os parâmetros que serão referência ao controle político-finalístico da atividade. A partir da PNI é que serão produzidas uma Estratégia Nacional de Inteligência, o Plano Nacional de Inteligência e os Planos Setoriais, de modo a estabelecer um arcabouço normativo fundamental para atividade. A PNI serve, ainda, de base para as diretrizes de inteligência estabelecidas pela CREDEN e que, apesar de reservadas, devem ser do conhecimento dos órgãos de controle.

Mas certamente a maior contribuição em termos legislativos para a área de inteligência na primeira década do século XXI foi a PEC nº 398, de 2009. Segundo seu autor, Severiano Alves, “nos dias atuais, diante das turbulências por que passa o mundo, sob ameaças tradicionais e as chamadas ‘novas ameaças’, é inquestionável a importância da atividade de inteligência no assessoramento ao processo decisório em diferentes níveis,

²² Exposição de Motivos (EM) GSI nº 152, de 4 de novembro de 2009, que acompanha a MSG nº 198, de 2009.

particularmente nas altas esferas de governo”. E completa assinalando que “uma vez que não podemos prescindir dos serviços secretos, é importante que haja na Lei Maior referência a estes, a suas atribuições e à estrutura básica da comunidade de inteligência brasileira. Também não pode faltar na Carta Magna alusão à importância do controle, interno e externo, da inteligência”.

Assim, a PEC nº 398, de 2009, eleva a inteligência ao status constitucional. Por meio do art. 144-A, estabelece que “a atividade de inteligência, que tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e da dignidade da pessoa humana, será exercida, por um sistema que integre os órgãos da Administração Pública direta e indireta dos entes federados”. E no artigo seguinte dispõe que “será desenvolvida, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais e fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado”.

Aspecto importante da PEC nº 398, de 2009, diz respeito aos limites à atuação dos serviços secretos e às garantias e salvaguardas ao pessoal que atua na área. A proposta assegura constitucionalmente “direitos, deveres e prerrogativas do pessoal de inteligência, inclusive no que concerne à preservação de sua identidade, o sigilo da atividade e seu caráter secreto”. Trata-se de medida de extrema relevância diante da situação atual de desamparo em que se encontram os homens e mulheres que se dedicam ao nobre serviço da inteligência.

Finalmente, a PEC estabelece o controle interno e, sobretudo, externo da atividade, que se dá por meio do Congresso Nacional e de um Conselho permanente com a função de fiscalizar e controlar diuturnamente os serviços secretos, reportando-se diretamente ao Poder Legislativo. Reproduzimos a Seção referente ao controle, de acordo com a PEC nº 398, de 2009:

Seção III – Do Controle da Atividade de Inteligência

Art. 144-D. O controle e a fiscalização da atividade de inteligência serão exercidos em âmbito interno e externo, na forma da lei.

Art. 144-E. O controle e a fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo, especialmente por meio de um órgão de controle externo composto por Deputados e Senadores, e com o auxílio do Conselho de Controle da Atividade de Inteligência, na forma da lei.

§ 1º O Conselho de Controle da Atividade de Inteligência, órgão auxiliar do controle externo do Poder Legislativo, será composto por sete Conselheiros, escolhidos entre cidadãos brasileiros com notórios conhecimentos técnicos e

experiência referentes ao controle finalístico da atividade de inteligência e indicados:

I – dois pelo Senado Federal;

II – dois pela Câmara dos Deputados;

III – um pelo Presidente da República;

IV – um pelo Conselho Nacional de Justiça;

V – um pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

§ 2º Os Conselheiros terão mandato de cinco anos, admitida uma recondução, podendo ser destituídos apenas por decisão do Congresso Nacional, mediante proposta do órgão de controle externo ou de um quinto dos membros de cada Casa.

§ 3º A lei disporá sobre as atribuições e prerrogativas dos Conselheiros, estrutura e funcionamento do Conselho, bem como de sua organização e pessoal.

Enquanto o órgão parlamentar de controle externo já está legalmente previsto (a CCAI), a inovação da PEC é exatamente a instituição do Conselho de Controle, composto por não-parlamentares (mas vinculado ao Parlamento) e com competência para o exercício efetivo e constante do controle finalístico da atividade de inteligência (enquanto o controle contábil, financeiro e orçamentário permanece sob a égide do TCU). Repita-se que os conselheiros devem ser escolhidos “entre cidadãos brasileiros com notórios conhecimentos técnicos e experiência referentes ao controle finalístico da atividade de inteligência”, com mandato e competências próprias e, portanto, em condições de assistir o Parlamento na sua função de controle.

Note-se, ademais, que as características do Conselho de Controle e as atribuições de seus membros tomam por base, conforme assinala o próprio autor da PEC em sua justificação, projeto de lei que o Senador Demóstenes Torres havia esboçado em 2008 e levado à discussão entre diferentes setores da sociedade brasileira e do Poder Público. Em que pese o fato de o referido projeto ainda não ter sido apresentado quando da elaboração do presente trabalho (agosto de 2010), aquele já poderá ser a base para a regulamentação do disposto no novo texto constitucional introduzido pela PEC nº 398, de 2009.

Ainda em tramitação, a PEC da inteligência tem sido apresentada e discutida entre segmentos variados da sociedade brasileira. A comunidade de inteligência, particularmente, já foi convidada a manifestar-se sobre o assunto, propondo, inclusive, sugestões para que se tenha o texto mais apropriado em âmbito constitucional e mais consentâneo com os interesses

da sociedade e do Estado no que concerne à atividade de inteligência. Uma vez inseridas as alterações na Carta Constitucional, ter-se-á um marco fundamental para o arcabouço normativo-institucional da matéria. O Brasil terá dado importante passo no processo de consolidação democrática em um campo ainda pouco considerado e a relevante e tradicional atividade realizada pelos serviços secretos receberá o devido tratamento no campo normativo.

5 Conclusões: o futuro da atividade de inteligência no Brasil

Neste início de século XXI, um diagnóstico da atividade de inteligência no Brasil revelaria a situação crítica em que se encontra. Mudanças são necessárias, portanto. E, no contexto de uma agenda legislativa para o tema, há que se pensar não só em reformas estruturais do Sistema Brasileiro de Inteligência, mas também no estabelecimento de garantias aos serviços secretos e aos profissionais da área.

Democracia nenhuma pode prescindir de serviços secretos eficientes, eficazes e efetivos. Entretanto, esses devem operar sob rígido controle, tanto interno quanto externo. O aprimoramento do arcabouço legislativo referente à atividade de inteligência pressupõe o desenvolvimento paralelo de mecanismos de fiscalização e controle. Nesse contexto, o Poder Legislativo ocupa posição de destaque.

Em um contexto de transformações, há a necessidade de fomento a uma cultura de inteligência no País. O Poder Legislativo também tem a tarefa de contribuir para essa nova perspectiva junto à sociedade brasileira, sobretudo em um cenário em que o Brasil busca ocupar posição de maior protagonismo e em que crescem as ameaças e vulnerabilidades domésticas e externas.

O prognóstico para próxima década é de significativas mudanças legislativas na atividade de inteligência no Brasil. A PEC da Inteligência será um marco nesse contexto. De toda maneira, essas mudanças passarão pelo Congresso Nacional, que não pode ficar alheio a esses acontecimentos.

Referências bibliográficas

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

BORN, Hans; LEIGH, Ian. *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, 2005.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “dos Correios”. *Relatório Final dos Trabalhos da CPMI “dos Correios”*. Volume 1. Brasília, abril de 2006. Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CPI/RelatorioFinalVol1.pdf> (acesso em 30/8/2010).

GONÇALVES, Joanisval Brito. “Visões do Jogo: Percepções das Sociedades Canadense e Brasileira sobre a Atividade de Inteligência”. In: Swenson, Russel & Lemozy, Susana (coord.), *Democratización de La Gunción de Inteligencia*. Washington, DC: National Defense University College Press, 2009.

GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata*. Niterói: Impetus, 2009.

GONÇALVES, Joanisval Brito. *Políticos e Espiões: o controle da atividade de inteligência*. Niterói: Impetus, 2010.

STEPAN, Alfred. *Os Militares: da Abertura à Nova República*. Tradução de Adriana Lopez e Ana Luíza Amendola. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

UGARTE, José Manuel. “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 a Democracia, de 6 a 7 de novembro de 2002*. Brasília: Abin, 2003, (89-145).

USA. National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. *The 9/11 Commission Report*. July 22, 2004. Disponível em <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> (acesso em 30/8/2010).