



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

X CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

RAFAEL THEBERGE DE VIVEIROS

ABIN: A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA.

Brasília - DF

2009

RAFAEL THEBERGE DE VIVEIROS

ABIN: A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA.

Monografia apresentada à Universidade de Brasília, junto ao Instituto de Relações Internacionais, como requisito para a obtenção do grau de Especialista em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Maria Helena de Castro

Brasília

Distrito Federal – Brasil

Março de 2009

“somente o governante esclarecido empregará os melhores talentos para fins de inteligência e, assim, obterá grandes resultados.”

Sun Tzu

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais, Cláudio e Márcia Viveiros, que são meus maiores mestres e incentivadores. Estão sempre presentes com uma palavra amiga e um sábio conselho.

Ao meu irmão Daniel Viveiros, melhor amigo e companheiro de todas as horas que faz as jornadas serem menos árduas e mais prazerosas.

À Mariana Esberárd, amiga, sempre disponível com uma mensagem de carinho e conforto.

À minha orientadora, Professora Maria Helena, pela indicação de boas referências literárias e empenho em minha orientação.

Aos meus mestres, que me auxiliaram e orientaram na construção de meus conhecimentos ao longo do curso de especialização.

## **RESUMO**

A presente monografia do X Curso de Especialização em Relações Internacionais analisa a atividade de inteligência no Brasil, por meio do seu órgão central a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), dentro do regime democrático estabelecido no País. O objetivo deste trabalho é utilizar a evolução histórica da atividade e a opinião de especialistas da área para identificar aspectos polêmicos e trazer explicações e sugestões para evolução dessa atividade no País. Sob a hipótese de que a atividade de inteligência encontra-se debilitada pelo desconhecimento da sociedade civil sobre sua atuação e pela falta de vontade política dos congressistas brasileiros em elaborar normas relativas à área, pode-se perceber que esses problemas possuem raízes históricas. Apesar dos obstáculos enfrentados, é evidente a evolução da legislação no sentido de tornar a atuação da ABIN mais eficiente e, conseqüentemente, mais adequada aos preceitos democráticos.

Palavras-chave: Inteligência, ABIN, Atividade de Inteligência

## **ABSTRACT**

This X International Relations Specialization Course monograph aim to study the Brazilian intelligence activity, represented by its main organization ABIN, in the democratic regimen established in the country. The paper goal is to use the historic evolution and the opinion of intelligence specialists to identify sensible themes to the intelligence activity and bring explanations and suggestions to the development of this activity in the country. Under hypothesis that the Brazilian intelligence activity is suffering of the lack of general knowledge by the citizens and the lack of political will of Congressman Members to elaborate laws for this field was noticeable that this issue has historical roots. Despite of these problems, the evolution of the legislation that involves ABIN makes it more efficient and, consequently, more adequate to democratic principles.

**Keywords:** Intelligence, ABIN, Intelligence Activities

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDN – Conselho de Defesa Nacional  
CSSN – Conselho Superior de Segurança Nacional  
SFICI – Serviço Federal de Informação e Contra-Informação  
SNI – Serviço Nacional de Informação  
SSI – Subsecretaria de Inteligência  
SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos  
ABIN – Agência Brasileira de Inteligência  
SISBIN – Sistema Brasileiro de Inteligência  
CCAI – Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência  
AI – Atividade de Inteligência  
OSINT – *Open Source Intelligence*  
HUMINT – *Human intelligence*  
SIGINT – *Scientific and Technical intelligence*  
IMINT – *Image intelligence*  
MASINT – *Measurement and Signature Intelligence*  
CIA – *Central Intelligence Agency*  
KGB – *Komitet Gosudarstveno Bezopasnosti*  
OSS – *Office of Strategic Services*  
FBI – *Federal Bureau of Investigation*  
DSI – Divisão de Segurança da Informação  
ASI – Assessorias de Segurança da Informação  
PNI – Política Nacional de Informação  
EMFA – Estado-Maior das Forças Armadas  
CICE – Curso de Informação de Campo  
CEPESC – Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para Segurança das Comunicações  
CEE – Centro de Estudos Estratégicos  
SPP – Subsecretaria de Programas e Projetos  
GSI – Gabinete de Segurança Institucional  
GDAIN – Gratificação de Desempenho de Atividades de Informação e Inteligência  
GDACABIN – Gratificação de Desempenho de Atividades Complementares na ABIN  
CREDEN – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS**

Figura 1 – Organograma da ABIN.....	36
Tabela 1 – Atividades da CCAI.....	72



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL.....</b>	<b>12</b>
2.1	A Atividade de Inteligência.....	12
2.2	O princípio da Atividade de Inteligência no Brasil.....	14
2.2.1	O Conselho de Defesa Nacional.....	14
2.2.2	O Conselho Superior de Segurança Nacional.....	15
2.3	O Serviço Federal de Informações e Contra-Inteligências.....	16
2.4	O Serviço Nacional de Informações (SNI).....	21
2.5	A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE).....	25
<b>3</b>	<b>A AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA (ABIN).....</b>	<b>27</b>
3.1	O processo de criação da Agência Brasileira de Inteligência.....	28
3.2	A evolução da legislação de inteligência.....	31
3.2.1	A organização do SISBIN.....	31
3.2.2	A modificação na redação da legislação inerente ao SISBIN.....	33
3.2.3	A reestruturação da Agência e da carreira de Inteligência.....	34
3.2.3.1	A reestruturação da Agência.....	34
3.2.3.2	A reestruturação da carreira de Inteligência.....	37
<b>4</b>	<b>A ORDEM DEMOCRÁTICA E O SERVIÇO DE INTELIGÊNCIA.....</b>	<b>39</b>
4.1	O controle das Atividades de Inteligência.....	39
4.1.1	As formas de controle das Atividades de Inteligência.....	41
4.1.1.1	Mandatos Legais.....	41
4.1.1.2	O controle interno.....	44
4.1.1.3	O controle externo parlamentar.....	46
4.1.1.4	O controle externo exercido pela imprensa.....	49
4.2	O recrutamento de servidores.....	51
4.3	A regulamentação da atividade operacional e proteção da identidade dos servidores da agência de inteligência.....	53

<b>5</b>	<b>A AVALIAÇÃO DA INTELIGÊNCIA BRASILEIRA.....</b>	<b>55</b>
5.1	A reformulação da atividade de inteligência nas últimas décadas.....	55
5.2	A atuação da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência.....	56
5.3	A adoção de dois órgãos de inteligência como forma de controle.....	58
5.4	O controle externo ou eficiência.....	59
5.5	A evolução da AI no Brasil.....	60
5.6	O estigma do SNI.....	61
<b>6</b>	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>63</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>68</b>
	<b>ANEXO A – Atividades da CCAI.....</b>	<b>71</b>
	<b>ANEXO B – Roteiro da entrevista.....</b>	<b>72</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Com a intensificação do processo de globalização na década de noventa do século passado, questões de relevância ao interesse nacional estão cada vez mais abrangentes. A ABIN (Agência Brasileira de Inteligência), como agência do Estado e órgão principal do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) deve trabalhar para que ações do Executivo sejam tomadas sob bases sólidas de informação, de forma que as decisões valorizem preceitos constitucionais, o bem geral da população e assegurem a soberania nacional e o interesse do Estado e da sociedade brasileira.

A atividade de inteligência no Brasil tem início em 1927, com a criação, no governo de Washington Luis, do Conselho de Defesa Nacional (CDN). No governo de Getúlio Vargas, o Conselho ganha corpo técnico para auxiliar nos trabalhos e tem seu nome modificado para Conselho de Segurança Nacional (CSSN). O primeiro órgão voltado exclusivamente para inteligência no País seria criado em 1946, o Serviço Federal de Informação e Contra-Inteligência (SFICI), que só entraria em funcionamento efetivo em 1958. Menos de uma década depois, o governo militar instituiria o Serviço Nacional de Informação (SNI), que seria extinto no governo de Fernando Collor. Durante os governos Collor e Itamar Franco, a atividade de inteligência estaria sem uma agência própria, funcionando apenas como uma Subsecretaria (Subsecretaria de Inteligência- SSI) da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). O Brasil voltaria a ter uma agência que se dedicasse exclusivamente à atividade de inteligência em 1999, com a criação da ABIN, que é órgão central de inteligência até o presente momento.

O presente trabalho monográfico buscará uma análise crítica das funções e das legislações que norteiam a Agência de Inteligência Brasileira, visando as soluções que busquem melhor adaptá-la ao cenário existente no Brasil, respeitando os valores do regime democrático que exige, por natureza, a prestação de contas da administração ao administrado e a transparência.

Como veremos mais a frente, dentro do regime democrático a atividade de inteligência enfrenta alguns assuntos polêmicos que, constantemente, entram em discussão, sendo eles: o controle externo exercido pelo Poder Legislativo; o recrutamento de novos profissionais; e mais recentemente, as discussões sobre a normatização das operações de inteligência e a proteção da identidade do agente.

Como observaremos, os assuntos polêmicos que envolvem a atividade de inteligência trazem à tona, em regra, dois problemas: o desconhecimento ou pouco conhecimento da atividade de inteligência, e o conflito que existe devido à natureza sigilosa que as atividades de inteligência necessitam para manter a eficácia e os valores que a democracia apregoa.

No que se refere ao desconhecimento sobre a atividade de inteligência, é necessário promover atividades educativas com todos os setores da sociedade civil, em especial a classe política, a imprensa e a comunidade acadêmica, para que esses possam entender melhor a história, as atribuições, o objetivo da atividade e, essencialmente, a legislação inerente a ela.

Acredita-se que para que a atividade de inteligência não se sobreponha a esses valores deve haver um controle de suas atividades. Esse controle se daria por um marco regulatório estrito e bem definido; por órgão (ou órgãos) de controle externo; pelo controle interno feito pela própria agência ou órgão a que estará subordinada; e pela imprensa.

No caso do Brasil o controle é feito, externamente, pelo Congresso Nacional, por meio da Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI), pela Secretaria de Controle Interno da Presidência República; pela própria ouvidoria da ABIN e pela imprensa. A atividade de inteligência ainda é regulada pelas legislações vigentes específicas (Lei nº 9883/99, entre outras).

Apesar de estipulados pela legislação, as formas de controle ainda são pouco eficientes no desempenho de suas atividades. Começando pelo marco regulatório que define atribuições e competências de forma bastante abrangente. A CCAI atua de forma discreta e se reúne poucas vezes ao ano. Pouco ou nada se fala do controle exercido pela Secretaria de Controle Interno da Presidência República. A ouvidoria da ABIN foi criada há menos de um ano e seria prematuro fazer qualquer tipo julgamento. A imprensa, como veremos, não pode ser considerada isenta de interesses ou imparcial. Portanto, vemos que o controle da atividade de inteligência ainda deixa a desejar.

Além disso, podemos constatar uma desvalorização da atividade no País. O serviço de inteligência passou por um longo período sem um plano de carreira bem definido. Somente no ano de 2008 aprovado um plano de carreira condizente com a importância das funções desempenhadas por esses servidores. Soma-se a isso, o fato de existirem poucos especialistas com pensamento crítico sobre a atividade no meio acadêmico, ou seja, fora dos órgãos de inteligência. Entre eles podemos citar Marco Cepik, Joanival Brito, Priscilla Antunes e Thomas Bruneau, com relevantes pesquisas científicas no campo da atividade de

inteligência brasileira. No que toca a parte histórica, a dificuldade de encontrar bibliografias não é menor. As poucas obras que abordam a atividade de inteligência ao longo da história brasileira são tendenciosas. Algumas possuem caráter mais institucional e, apesar do grande conhecimento normativo e teórico, deixam a desejar em detalhamento e riqueza de informações (como o artigo do ex-Diretor-Geral da ABIN, Márcio Buzanelli). As obras com um viés de esquerda demonstram desconhecimento teórico e normativo (ou os ignoram) da atividade de inteligência, apesar de uma riqueza de documentos citados e detalhes (como no livro *Ministério do Silêncio*, do jornalista Lucas Figueiredo). Assim, ao longo do trabalho utilizaremos todas essas fontes disponíveis, buscando aproveitar o que de melhor cada obra oferece, evitando a parcialidade.

Apesar da desvalorização da atividade, do desconhecimento da atividade de forma geral na sociedade civil e dos poucos estudos e análises na área, o País tem evoluído nesse campo. Como foi mencionado acima, em 2008, um novo plano de carreira dos servidores de inteligência foi regulamentado e foram criadas quatro carreiras dentro da ABIN (Oficial de Inteligência, Oficial Técnico de Inteligência, Agente de Inteligência e Agente Técnico de Inteligência). Os servidores ganharam um aumento salarial substantivo se comparado com a remuneração anterior e a estrutura do órgão foi reformulada, com a criação da ouvidoria e a definição das atribuições e obrigações de cada departamento da ABIN. Recentemente, foi criado, pelo Presidente Lula, um grupo de trabalho interministerial visando o aperfeiçoamento das atividades de inteligência.

Para melhor análise desse cenário, o trabalho foi dividido em quatro partes, abordando uma compreensão abrangente da situação da atividade de inteligência no Brasil.

Inicialmente, a monografia apresenta uma explanação sobre a atividade de inteligência e, após isso compila, um apanhado histórico dessa atividade no século passado. Com o início tímido e ainda pouco eficiente no governo de Washington Luis, passa pela criação do primeiro órgão exclusivo de inteligência no Brasil: o SFICI, e chega finalmente na expansão do serviço secreto durante o regime militar, com a atuação do SNI, até a extinção no início da década de 90 do século passado. Utilizou-se no primeiro segmento desse capítulo, os artigos de Cepik, Joannisval Brito e Thomas Bruneau. Na segunda parte desse capítulo descreve-se evolução da agência no Brasil, em conjunto com o processo histórico comentado nos livros de Priscila Antunes, Luis Emílio, Lucas Figueiredo e no artigo do ex-Diretor-Geral da ABIN, Márcio Buzzanelli.

No segundo capítulo, o tema é o processo de criação da Agência Brasileira de Inteligência e a alteração da legislação inerente à sua atividade e aos seus servidores, visando,

dessa forma, uma melhor compreensão da evolução do marco regulatório no correspondente período. Para melhor compreender o processo de criação da ABIN, é empregada a obra de Priscila Antunes, e para evolução da legislação nada mais apropriado que o uso das leis e decretos.

O terceiro capítulo debate a importância de uma Agência de Inteligência em um regime democrático e as principais discussões que envolvem essa atividade no Brasil. Aborda-se as formas primordiais de controle da atividade, para que esta não se sobreponha às instituições democraticamente instituídas; o recrutamento dos profissionais de inteligência; a normatização das operações de inteligência, e a proteção da atividade de inteligência. Nessa parte do trabalho, artigos de Joanisval Brito, Armando Vidigal, Gibran Mota, Antonio Lima, Marco Cepik, Priscila Antunes e a legislação pertinente.

No quarto capítulo do presente trabalho será analisada a opinião de especialistas da área, mediante entrevistas realizadas, para a avaliação dos trabalhos da atividade de inteligência, da Agência de Inteligência Brasileira e do Sistema Brasileiro de Inteligência, avaliando a evolução recente do marco regulatório (uma vez que algumas dessas mudanças são recentes e não há referências bibliográficas sobre essas alterações) e a apreciação de idéias e sugestões que possam aprimorar a atividade de inteligência dentro do modelo existente no Brasil.

Dessa forma, ao fim do trabalho, após exaustiva pesquisa e realizações entrevistas, chega-se a uma avaliação de como se encontra a atividade de inteligência no Brasil. Buscar-se-á, de forma imparcial, desmistificar a visão da atividade que nos é repassada pela imprensa e que é analisada com frequência por um viés político, com reduzido respaldo teórico sobre o assunto. Verificar-se-á se seu controle é feito de forma eficiente e se a evolução de suas normatizações condiz com a realidade de um país que busca, cada vez mais, estar inserido de forma preponderante no cenário internacional.

## 2 A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL

O presente ampara-se sob a luz da teoria realista das Relações Internacionais que pressupõe a anarquia da comunidade internacional, tendo como principais atores os Estados soberanos. Essas relações são de natureza conflituosa e consideram que os meios de poder (militar, econômico e cultural) são essenciais para assegurar a melhor inserção do Estado no contexto internacional. Ao acreditar que esses meios têm influência direta na balança de poder que rege as relações internacionais <sup>1</sup>, torna o papel da atividade inteligência, na era da informação em tempo real, primordial nos processos decisórios dos chefes de Estado.

### 2.1 A Atividade de Inteligência

Inteligência é definida por Thomas Bruneau como: “o processo de recolhimento e uso da informação para auxiliar na tomada de decisão”. Entretanto essa definição ainda é muito vaga e superficial. Para tentarmos melhor entender a atividade de inteligência poderíamos buscar qual é o objetivo principal de uma agência de inteligência. Sendo assim, uma agência de inteligência tem como objetivo principal a aquisição e a interpretação de qualquer informação que possa ameaçar os interesses nacionais, tentando reduzir as ambigüidades encontradas em informações obtidas em fontes abertas (*OSINT – Open Source Intelligence*), dentro de contexto internacional, onde há uma abundância de informações, que chegam em tempo real e por diversos meios. Para que os chefes de Estado possam tomar as melhores decisões possíveis, este deve estar municiado de informação e análise de qualidade. Portanto, informação é poder. <sup>2</sup>

Os serviços de inteligência têm como principal função desempenhar atividades de obtenção e análise de informações, sejam elas ostensivas ou sigilosas. Essas informações podem ter o caráter defensivo (preventivo) ou ofensivo. Geralmente, as agências de inteligência se enquadram no Estado moderno como um dos órgãos, juntamente com a polícia

---

<sup>1</sup> Jackson, Robert. Introdução às Relações Internacionais teorias e abordagens/Robert Jackson, Geogre Sorensen. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007 pág. 148

<sup>2</sup> Bruneau, Thomas. Controlling Intelligence in New Democracies. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. 14: 323-341, 2001. pag 326. Disponível em: <<http://stinet.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA479813&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2008.

e as Forças Armadas, responsável pelo exercício da defesa do interesse nacional e da ordem instituída.<sup>3</sup>

Segundo Loch Johnson, a atividade de inteligência (AI) possui duas características bastante amplas. A primeira seria a coleta e a análise de ameaças e oportunidades que tem potencial para colocar o Estado em perigo, devido à ambigüidade das fontes abertas. A segunda seria a proteção do Estado contra ameaças (contra-inteligência) e a manipulação secreta de eventos e personalidades (operações clandestinas).<sup>4</sup>

Dessa forma, a atividade de inteligência estaria dividida em coleta de informações, análise de informação, contra-inteligência e ações clandestinas.

A coleta de informações, como o próprio nome já faz referência, é a obtenção dessas. Segundo Bruneau, existem vários meios para isso e eles seriam: OSINT ou *open source intelligence*, que é baseada na busca de informações em meios de comunicação públicos, como jornais e sítios da rede mundial de computadores; HUMINT ou *human intelligence*, que é a coleta direta com fontes humanas (informantes) ou com a “espionagem” no seu sentido popular, ou seja, seguindo alvos ou lendo a correspondência; SIGINT ou *scientific and technical intelligence*, que é a interceptação de sinais eletrônicos, radares, telemetrias e comunicações; IMINT ou *image intelligence*, que envolve as informações obtidas por gráficos e; MASINT ou *Measurement and Signature Intelligence*, que é a obtenção de dados pela assinatura de eventos, como por exemplo, um atentado terrorista.

A análise da informação é a conclusão que se chega após o estudo da informação coletada ou como Bruneau utiliza em suas análises: o estudo da *raw information*. O problema que toca a análise de informação é a quantidade de informações e variáveis a serem avaliadas. Não bastasse essa dificuldade, após isso, ainda é necessário convencer os agentes políticos que a análise é suficientemente acurada para ser levada em consideração em decisões futuras.

A Contra-Inteligência tem como principal função a proteção do Estado contra a inteligência estrangeira. Bruneau ressalva que essas atividades devem ser cuidadosamente operacionalizadas, pois tendem a controlar mais a cidadania (a vida dos cidadãos) e a levar a uma “crescente de conflito”.

As ações clandestinas visam a influenciar ou modificar a forma de ação de outro Estado ou outra organização, sem que o Estado responsável pela ação identifique suas

---

<sup>3</sup> Cepik, Marco. Segurança Nacional e Controle Público: Limite dos Mecanismos Institucionais Existentes. In Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol 23, n 2, julho/dezembro 2001, pp. 295-359. pág. 297

<sup>4</sup> Johnson, Lock. Apud Bruneau, Thomas. Intelligence and Democratization: The Challenge of Control in New Democracies. In The Center for Civil- Military Relations Naval PostGraduate School Monterey, California, Occasional Paper #5. Março de 2000 Pag 10



intenções. Essas ações geralmente chegam ao conhecimento público quando se sofre grandes derrotas ou quando são descobertas e transformadas em “escândalos” pela imprensa. Essas ações são constituídas de três formas: a propaganda ou disseminação de determinado conceito ou ideologia em outro país; o apoio, especialmente financeiro, a movimentos políticos, influenciando-os a determinadas ações; e o auxílio e a participação em atividades paramilitares (como a tentativa de invasão à Baía dos Porcos) ou assassinatos de líderes regionais. Alguns casos internacionais de ações desse tipo se tornaram famosos. Um bom exemplo deles é a participação do CIA (Agência Central de Inteligência dos EUA) na deposição e morte de Salvador Allende, no Chile.

Qualquer Estado possui uma atividade de inteligência (AI), mesmo nos Estados mais simplórios a AI se faz presente, pois ela pode ser utilizada tanto nos processos decisórios relacionados ao combate ao crime local (como veremos no terceiro capítulo, não confundir atividade de inteligência com investigação policial), como nas decisões que possuam ligação com o interesse, a soberania e a segurança nacional.

## **2.2 O princípio da Atividade de Inteligência no Brasil**

### **2.2.1 O Conselho de Defesa Nacional**

No Brasil, a atividade de inteligência tem início na década de 20. Em 1927 no governo de Washington Luis é criado o Conselho de Defesa Nacional (CDN) pelo Decreto nº 17.999. O Conselho detinha uma função consultiva e reunia-se duas vezes por ano para analisar e coordenar informações sobre assuntos “econômicos, bélicos, financeiros e morais”<sup>5</sup> que pudessem afetar a defesa nacional.

O Conselho de Defesa Nacional foi criado por Washington Luis com a intenção de compreender melhor o que se passava no Brasil e no mundo. Naquele período, o Brasil se via às voltas com manifestações políticas e revoltas. Basta lembrarmos o movimento operário e o Tenentismo. Enquanto isso, o mundo tentava entender melhor o novo regime político que se instalara na Rússia, após o sucesso da Revolução Comunista em 1917. Também buscava compreender melhor e, até mesmo, achar uma solução para sair da crise econômica mundial, que afetava severamente os países do norte, e que culminaria com quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929. A crise ainda se arrastaria por mais alguns anos, afetando

---

<sup>5</sup> Antunes, Priscila. SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX/ Priscila Carlos Brandão Antunes – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. pág. 44

os exportadores agrícolas dos países do sul, no caso brasileiro os cafeicultores. Ou seja, a primeira iniciativa de se utilizar a inteligência no Brasil já tinha o formato de assessoramento presidencial, buscando melhor informar o Chefe de Estado brasileiro àquela época, demonstrando, dessa forma, que havia uma consciência da importância que inteligência poderia exercer em prol do Estado.

Apesar de essa iniciativa ser considerada o primeiro passo para a instalação de um serviço de inteligência, o CDN estava ainda muito longe de ser considerado um órgão dessa natureza, pois lhe faltava capacidade de coleta de informações, em outras palavras, atividades de campo. Portanto, todas as informações que chegavam ao Conselho para serem debatidas já eram de amplo conhecimento de todos ou até mesmo de qualidade duvidosa. Nas palavras de Getúlio Vargas, que mais à frente utilizaria esse modelo por alguns anos: “Ouço tudo, concordo com as providências,mas acredito que em tudo isso haja uns 50% de boatos”.<sup>6</sup>

Assim, todas as vezes que os membros do CDN se reuniam, discutiam assuntos de conhecimento geral, ou seja, com pouca efetividade.

### **2.2.2 O Conselho Superior de Segurança Nacional**

Após a revolução de 30, que colocou Vargas como Presidente do Brasil, o Conselho de Defesa Nacional passou a adotar um novo formato. Essa mudança adveio da percepção de Getúlio Vargas em relação à ineficiência do modelo utilizado por seu antecessor. A partir daí, dá-se início a um processo de alteração para que o Conselho pudesse produzir informações mais confiáveis.

Em 1934, Vargas fez duas mudanças: decidiu incorporar ao Conselho de Defesa Nacional um quadro técnico permanente, para a melhor análise das informações obtidas; e criou seções de inteligência em todos os departamentos civis. Além disso, foram criados o Comitê de Estudos de Defesa Nacional e a Secretaria de Defesa Nacional. Estes órgãos ficariam encarregados pela coordenação de informações coletadas em cada ministério civil do governo, assim como faria uma seleção daquelas que teriam algum valor para ser repassada ao Presidente da República. Ainda naquele ano, o Conselho de Defesa Nacional trocava de nome e passaria a ser denominado de Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN).<sup>7</sup>

Em 1937, durante o Estado Novo, ainda sob o governo Vargas, foi outorgada uma nova Constituição Federal, a qual responsabilizava o Conselho Superior de Segurança

---

<sup>6</sup> Figueiredo, Lucas. Ministério do Silêncio. – Rio de Janeiro: Record, 2005. pág. 41

<sup>7</sup> Antunes, Priscila. Ibidem 2002. pág. 45

Nacional pelos estudos que envolvessem questões de defesa nacional. O CSSN seria auxiliado pelas seções de inteligência de ministério civil; pela comissão para assuntos da Faixa de Fronteira; e por uma comissão de estudos estratégicos. Todo esse aparato estaria subordinado a um escritório geral, que ficaria encarregado de levar as informações que fossem julgadas pertinentes ao Presidente República. Assim, podemos notar um esboço do que hoje seria uma das funções do Gabinete de Segurança Institucional.<sup>8</sup>

Apesar de todo esse esforço para reestruturar o serviço de inteligência, que tentava ser formado, a partir do Estado Novo, Getúlio Vargas passa utilizar o Departamento de Polícia do Distrito Federal (comandado por Felinto Muller) e o Ministério da Guerra (comandado pelo General Dutra) como órgãos de inteligência estatal para a manutenção da ordem e segurança das instituições estabelecidas, deixando de lado os avanços que vinham sendo alcançados.

### 2.3 O Serviço Federal de Informações e Contra-Inteligências

Ao fim da Segunda Guerra Mundial e com o início da Guerra da Fria as atividades de inteligência evoluíram. Tornaram-se órgãos estatais permanentes, com o objetivo maior de utilizar todo seu aparato tecnológico, adquirido durante o período da guerra, para combater os grupos com ideologias subversivas ou que representassem ameaça ao regime político adotado. Um exemplo dessa mudança de mentalidade podemos encontrar nos Estados Unidos, que após o conflito da Segunda Guerra Mundial transformou seu órgão de inteligência na guerra, a OSS (*Office of Strategic Services*), em um órgão permanente, a CIA.<sup>9</sup>

Observando que, no exterior, os órgãos de inteligência temporários usados durante a Segunda Guerra Mundial se tornaram instituições de Estado fixas, chegou-se a conclusão que a Secretaria-Geral do CSSN estaria bastante defasada e obsoleta para as novas atribuições que uma agência de inteligência deveria desempenhar. Segundo os estrategistas do período, era necessário seguir os moldes das principais potências mundiais do pós-guerra e ter um órgão permanente de coleta e análise da informação estratégica para a defesa do país.<sup>10</sup>

Nesse contexto, é criado em 1946, sob o governo Dutra, de acordo com os decretos nº 9775 e 9775-A<sup>11</sup>, o primeiro órgão de inteligência brasileiro: o Serviço Federal de

---

<sup>8</sup> Idem. Ibidem. p. 45

<sup>9</sup> Idem. Ibidem. p. 45

<sup>10</sup> Idem. Ibidem. p. 45

<sup>11</sup> LIMA, Antonio Vandir de Freitas. O Papel da Inteligência Atualidade. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/senado/spol/pdf/MonografiaVandir.pdf> pág..2> Acesso em: 22 jan. 2009.

Informação e Contra Informação (SFICI). O SFICI originou-se de uma divisão das atribuições da antiga Secretaria-Geral do CSSN em várias seções. Sua principal função, definido por um texto vago e abrangente de um decreto de Dutra, seria “tratar das informações do Brasil”.<sup>12</sup>

A seção, que originou no que mais a frente se tornaria a primeira agência brasileira de inteligência, tinha como principais competências: as atividades de informação e contra-informação; “organizar propaganda e contrapropaganda no que interessasse ao plano político exterior”; e ser responsável pela espionagem (mesmo que de forma não oficial) e contra-espionagem.<sup>13</sup>

Efetivamente, a SFICI somente entraria em funcionamento no governo Juscelino Kubitschek, quase uma década após sua regulamentação, quando no seu discurso o novo presidente incumbiu ao Conselho de Segurança Nacional defender o País de ideologias extremistas, evidenciando a atividade de inteligência no cenário político nacional.<sup>14</sup>

A partir da segunda metade de década de 50, a Guerra Fria se intensifica. O serviço de inteligência começa a ganhar maior relevância dentro do cenário político-estratégico internacional com a atuação da CIA e da KGB nesse período. Após alguns anos de pressão do governo norte-americano, o Brasil decide montar, efetivamente, uma agência de inteligência nos moldes da CIA e para isso envia quatro representantes (o Coronel Humberto Melo, o Major Knack de Souza, o Delegado de Polícia José Henrique Soares e o Capitão Rubens Bayma Denys)<sup>15</sup> aos quartéis-generais do FBI (Federal Bureau of Investigation) e da CIA para receber treinamento e instruções que auxiliassem a estruturar um serviço de inteligência.

Assim, em 1956, com todas as despesas pagas pelo governo norte-americano, os brasileiros receberam instruções que iam desde como estruturar a nova instituição até reconhecimento dos métodos utilizados pelo serviço de inteligência soviético. Os representantes brasileiros ainda receberam instruções de como se organiza e proceder em uma operação de campo.<sup>16</sup>

A importância de se formar uma agência de inteligência aumentava à medida que o governo norte-americano influenciava, apoiava e, principalmente, financiava o treinamento dos responsáveis pela sua criação. Com isso, o SFICI saía do papel e adotava uma estrutura

---

<sup>12</sup> Figueiredo, Lucas. Op. cit., pág. 41

<sup>13</sup> Antunes, Priscila. Op. cit. 2002. pág. 47

<sup>14</sup> Buzanelli, Márcio Paulo. Evolução Histórica da Atividade de Inteligência no Brasil. In IX Congreso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de La Administración Pública, Madrid, España, 2-5Nov. 2004 pág.2

<sup>15</sup> Antunes, Priscila. Op. cit., 2002. pág. 48

<sup>16</sup> Figueiredo, Lucas. Op. cit.pág. 65

com base nos ensinamentos adquiridos durante o estágio dos brasileiros nos Estados Unidos da América. O órgão que estava sendo implementado foi dividido em quatro seções, ou subseções, que funcionavam tanto para as atividades de informação quanto para as atividades de contra-informação, eram elas: assuntos exteriores, que fazia levantamentos estratégicos; assuntos internos, que faziam levantamento de potencialidades estratégicas nacionais; operações; e uma seção para a segurança interna.<sup>17</sup>

A proposta inicial era da formação de um banco de dados, para que posteriormente a agência de inteligência pudesse atuar no campo operacional. Internamente, ela atuaria em conjunto com Polícia Federal, que naquela época estava em processo de implementação. No exterior, receberia auxílio da diplomacia. Havia, também, a intenção de tornar o SFICI um órgão autônomo, subordinado diretamente ao Presidente da República, porém essa idéia não vingou. O SFICI deixaria mais tarde, em 1959, de ser uma seção do CSSN (que aquela altura já tinha sido reformulada) e passou a ser um órgão subordinado diretamente ao Secretário Geral.<sup>18</sup>

Após o período de treinamento, o cargo de chefe do SFICI coube ao Coronel Humberto Melo, que indicou o Major Knack de Souza para ser seu auxiliar direto. O Delegado de Polícia José Henrique Soares foi nomeado para subseção de operações e o Capitão Rubens Bayma Denys tornou-se chefe do arquivo do órgão.<sup>19</sup>

Os primeiros anos da agência concentraram-se no trabalho de cadastramento de partidos políticos, sindicatos, organizações civis em geral e indivíduos políticos de extrema direita ou esquerda (por exemplo, Carlos Lacerda e Miguel Arraes). Os registros eram organizados de acordo com a região geográfica brasileira onde estavam localizados. Esses cadastramentos serviriam, no futuro, de referência para muitos outros órgãos de inteligência, especialmente os subordinados às Forças Armadas.

O início das atividades de campo da agência ocorreu ao fim daquela década, quando o trabalho burocrático de registro das potenciais ameaças à ordem do Estado já pareciam esgotados.

Após alguns anos trabalhando em atividades de campo, os agentes de inteligência passaram a sentir problemas com a falta de padronização das operações. Para sanar essa lacuna, vários manuais e apostilas foram elaboradas, o que mais tarde, já sob a tutela do SNI, ficariam ainda mais complexos e profissionais. Esses documentos tinham como base o

---

<sup>17</sup> Buzanelli, Márcio Paulo. Op. cit. pág.2

<sup>18</sup> Antunes, Priscila. Op. cit., 2002. pág. 50

<sup>19</sup> Figueiredo, Lucas. Op. cit.. pág. 80

pensamento norte-americano sobre a atividade de inteligência. Luis Emílio vê grande influência das obras de Washington Platt, Sherman Kent e Harry Howe nos manuais e na Doutrina de Segurança de Nacional.<sup>20</sup> O primeiro documento dessa estirpe, segundo Lucas Figueiredo, foi o *Glossário de Informações*, lançado no início do ano de 1960 com alguns jargões técnicos da área. Alguns meses depois, foi distribuído um manual intitulado: *Noções sobre Operações Clandestinas*.<sup>21</sup>

Até aquele período, as atividades desempenhadas pela SFICI, devido ao seu limitado contingente, eram praticamente restritas à Capital Federal, naquela época a cidade do Rio de Janeiro. Portanto, não eram suficientes para atender aos interesses do Estado. Nos lugares mais longínquos do País o SFICI dependia de informações repassadas por outros órgãos de segurança pública como: o Departamento Federal de Segurança Pública, as seções de inteligência das Forças Armadas e até mesmo pelos departamentos de polícia local.<sup>22</sup>

A partir de 1961, com a eleição de Jânio Quadros e a conseqüente indicação de Golbery Couto para ser o chefe de Gabinete do Conselho Segurança Nacional, essa perspectiva mudaria por inteiro. Golbery Couto, um militar estudioso da estratégia e de inteligência, que gozava de grande prestígio entre boa parte do oficialato do Exército, logo que assume passa a remeter relatórios de inteligência diários ao Presidente.<sup>23</sup> Além disso, indica para assumir os altos cargos do SFICI, oficiais considerados da mais alta estirpe e que mais tarde se tornariam Ministros de Estado (Walter Pires, no Ministério do Exército, e Mario Andreazza, como Ministro do Interior) e até mesmo Presidente da República como no caso de João Baptista Figueiredo.

Golbery Couto tinha como principais mudanças a serem implementadas na sua gestão: um aumento do efetivo do SFICI, ampliando a capacidade operacional da agência para lugares mais distantes; e capacitar os profissionais de inteligência, ao aplicar cursos e oficinas de desenvolvimento profissional, utilizando uma vasta gama de manuais dos quais falamos há pouco.

Entretanto, o início da década de 60, mais precisamente o ano 1961, foi bastante conturbado. Jânio Quadros, em seus poucos meses de governo, conseguiu, com atitudes esquizofrênicas, irritar todos os setores políticos da sociedade.

---

<sup>20</sup> Emílio, Luis Antônio Bittencourt. O poder legislativo e os serviços secretos no Brasil (1964 – 1990). Brasília: Faculdades Integradas da Católica de Brasília, 1992 Pág. 57

<sup>21</sup> Figueiredo, Lucas. Ibidem. pág. 85

<sup>22</sup> Idem, Ibidem. pág. 96

<sup>23</sup> Idem, Ibidem. pág. 96-102 passim

Em uma de suas ações controvertidas, Jânio Quadros condecora Che Guevara com a Grã-Cruz da Ordem do Cruzeiro do Sul, causando grande mal estar na ala conservadora da sociedade e nos segmentos militares. Em agosto de 1961, vendo-se isolado, Jânio Quadros renuncia, a espera que fosse reconduzido ao cargo por aclamação. Ledo engano. João Goulart, que no momento da renúncia estava em viagem diplomática na China, assumiria o posto de Presidente ainda 1961. Porém, devido a embates políticos que ele havia tido com os militares no governo Vargas, quando foi Ministro do Trabalho, seu poderes foram diluídos por uma mudança “emergencial” do sistema político, que a partir daquele momento ser tornava parlamentarista. Um dos inimigos políticos que Goulart havia conquistado foi Golbery Couto que, com a mudança do Chefe de Estado, deixou a chefia do SFICI menos de dois anos após assumi-lo.

O SFICI, como órgão de Estado, continuava trabalhando como o serviço de informação presidencial, tanto que continuou a obter informações. Pode ser mencionado, como exemplo disso, o caso de quando foi descoberto um poderoso arsenal sob posse de um grupo que conspirava contra o Presidente da República, localizado perto de onde João Goulart tinha um sítio. Outro episódio que poder ser usado de exemplo foi quando mensagens codificadas, que eram trocadas por líderes políticos considerados extremistas (Carlos Lacerda, Adhemar de Barros e Magalhães Pinto), foram decifradas.<sup>24</sup>

Entretanto, apesar de sua atividade, o SFICI não conseguiu prevenir o golpe militar de 1964. Entre a literatura pesquisada houveram duas correntes mais fortes para explicar esse lapso. Uma delas especula que em razão da atividade de inteligência ser dominada pelos militares, grupo que, entre outros da sociedade civil, liderou a revolução, não havia o interesse do SFICI em combatê-la.<sup>25</sup>

Há, também, outra vertente que acredita que a evasão de pessoal, após a posse de Goulart, fez com que o SFICI sentisse falta de um quadro técnico qualificado para análise da informação. O maior exemplo que essa vertente expressa era que o novo Chefe do Gabinete Militar de João Goulart, Assis Brasil, ignorou por diversas vezes relatórios do SFICI que versavam sobre movimentos conspiratórios. Chega a citar que Assis Brasil aconselha o Presidente a participar de uma festa de suboficiais e fazer um comício<sup>26</sup>, o que para muitos foi o estopim para o golpe militar de 1964.

---

<sup>24</sup> Idem, *Ibidem*. pág. 96-102 *passim*

<sup>25</sup> Antunes, Priscila. *Op. cit.*, 2002. pág. 53

<sup>26</sup> Figueiredo, Lucas. *Op. cit.*, 2005. pág. 102

## 2.4 O Serviço Nacional de Informações (SNI)

General Humberto Castelo Branco assume a presidência em 1964 e no mesmo ano cria o SNI, sob o pretexto de que necessitaria de informações mais seguras, pois o SFICI não estava apto a desempenhar essas funções, em razão de apresentar dificuldades operacionais e técnicas. Além disso, segundo o Presidente da República, lhe faltava “as facilidades e a autoridade indispensável para estabelecer as relações entre os diversos níveis da administração pública”.<sup>27</sup>

A Lei nº 4341/64<sup>28</sup>, que cria o SNI, é aprovada em junho de 1964 e Castelo Branco indica para o comando do SNI, o agora General, Golbery Couto. Por esse novo regulamento, o serviço de inteligência passaria a ter status de ministério. Toda a estrutura e o pessoal deixado pelo SFICI seriam aproveitados. A principal função do novo órgão de inteligência brasileiro seria:

“subsidiar o Presidente da República na orientação e coordenação das atividades de informações e contra-informações; estabelecer e assegurar os necessários entendimentos e ligações com os governos de estados, com entidades privadas e quando for o caso com as administrações municipais; proceder à coleta, avaliação, integração da informações em proveito das decisões do Presidente da República e dos estudos do CSN; promover a difusão adequada das informações.”<sup>29</sup>

A reformulação do novo órgão não parava por aí. A primeira mudança significativa foi um aumento substancial em seu orçamento. Outra alteração relevante foi que, diferentemente do SFICI, o SNI era vinculado diretamente ao Presidente da República.<sup>30</sup> Além disso, foi institucionalizada a criação de agências regionais nas capitais dos Estados e nas “cidades importantes”. A agência central ficaria no Distrito Federal e as primeiras capitais a receberem as agências regionais, como era de se esperar, foram São Paulo e Rio de Janeiro. As novas agências eram divididas em: Seção de Informações Estratégicas, cuja responsabilidade era de planejar a coleta de informações; Seção de Operações Especiais, que era responsável pelo planejamento das operações; e Seção de Segurança Interna, que tinha por competência identificar, avaliar e acompanhar os movimentos internos subversivos.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Antunes, Priscila. Op. cit. 2002. pág. 54

<sup>28</sup> Buzanelli, Márcio Paulo. Op. cit. pág.3

<sup>29</sup> Antunes, Priscila. Op. cit. 2002. pág. 54

<sup>30</sup> Buzanelli, Márcio Paulo. Op. cit. pág.3

<sup>31</sup> Figueiredo, Lucas. Op. cit.. pág. 157



Em 1967, as antigas seções de segurança nacional que cada ministério civil possuía (que haviam sido instituídas no governo Vargas) foram transformadas em Divisões de Segurança da Informação (DSI) nos ministérios civis e nos demais órgãos públicos em Assessorias de Segurança e Informação (ASI), compondo o SNI. Com essa reformulação, tanto o DSI e o ASI ganharam relevância. Alguns chegavam a empregar mais de 60 pessoas, muitas delas por indicações políticas.<sup>32</sup> À ASI e ao DSI cabia a produção de informação e inteligência que auxiliasse as decisões dos ministros de Estados e os presidentes das Estatais.<sup>33</sup>

No início da década de 70, assume a presidência o ex-chefe do SNI, General Médici. No seu governo foi criado o Plano Nacional de Informação (PNI) visando a aperfeiçoar a coleta e agilizar a disseminação da informação por meio da coordenação do fluxo de informações. O PNI atribuía ao SNI a competência de formular uma doutrina nacional de informação. Entretanto, a agência de inteligência não se viu competente para tal, e repassou esta tarefa para o Estado-Maior das Forças Armadas que, tampouco, se achava responsável para formular tal doutrina. O então Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) propõe ao Presidente que uma Escola Nacional de Informação fosse instituída para que se responsabilizasse não somente pela doutrina nacional de informação, como também formasse os novos agentes de inteligência, que eram em sua grande maioria formados no exterior, assim como fosse responsável por elaborar literatura sobre a área, para auxiliar na formação dos futuros agentes.<sup>34</sup>

Durante o governo Médici, o SNI, chefiado pelo General Carlos Alberto da Fontoura, experimentou uma expansão. Além de contar com o apoio dos serviços secretos das Forças Armadas (CENIMAR – Marinha, CIE – Exército, N-Sisa – Aeronáutica), da Polícia Federal e das Polícias Estaduais, o SNI contava ainda com doze agências regionais e construía sua sede central em Brasília. Houve grande recrutamento de militares recém chegados ao Exército para integrar os quadros do serviço secreto. Em conjunto com a agência central e de acordo com a proposta do EMFA, estava sendo construída uma escola de formação para servidores de inteligência.

Em março de 1971, por meio de um decreto, Médici institui a Escola Nacional de Inteligência (EsNI). Respeitando a tradição das obras faraônicas que marcaram o período, a EsNI possuía salas de cinema, auditório e até stand de tiro. Seu idealizador, General Enio

---

<sup>32</sup> Idem, *Ibidem*. pág. 157

<sup>33</sup> Buzanelli, Márcio Paulo. *Op. cit.* pág.3

<sup>34</sup> Antunes, Priscila. *Op. cit.*, 2002. pág. 54

Pinheiro, foi enviado aos Estados Unidos, junto com o Almirante Sérgio Doherty, para receber treinamento e instruções de como montar uma escola de inteligência. Em consequência disso, como já observamos, a maior parte dos textos de instrução da EsNI eram influenciados pela produção teórica da inteligência norte-americana. Os principais objetivos da EsNI eram:

- capacitar os recursos humanos para desempenhar atividades de informação e contra-informação;
- desenvolver a Doutrina Nacional de Inteligência; e
- gerar recursos intelectuais para aperfeiçoar as atividades de inteligência no País.<sup>35</sup>

A inauguração da EsNI foi em 1972 e, inicialmente, os cursos oferecidos eram quatro. O Curso de Informações de Campo (CICE) era um deles e tinha duração de um ano. Além disso, era oferecido o Curso “A”, de duração de um ano, e caracterizado como curso de altos estudos, uma espécie de pós-graduação voltada para temas políticos, econômicos e sociais. Para fazê-lo era necessário ter diploma de um dos outros dois cursos oferecidos pela EsNI e um curso superior completo ou curso de Estado-Maior. Os outros dois cursos oferecidos eram o “B” e o “C”, com duração de seis meses, e caracterizados, respectivamente, por fundamentos (destinado a formar analistas de informações) e operações (destinado a treinar os “agentes de campo”).<sup>36</sup> A EsNI teve seu auge na década de criação. Formou mais de uma centena de pessoas por ano (em sua maioria civis) nesse período.

Após o governo Médici, Ernesto Geisel assume a presidência na metade década de 70. Sua presidência foi marcada pelo início da reabertura do País ao regime democrático.

A essa altura, a forte presença do Estado na economia fazia com que maquina do Estado expandisse <sup>37</sup>. Com o SNI não foi diferente, pois o quadro de servidores aumentava naquele período, eram recrutados novos agentes por meio de indicações pessoais de servidores. Dessa forma, a quantidade de pessoas que integravam os quadros do SNI sem ter passado pela instrução e orientação da EsNI aumentou. Em razão disso, algumas literaturas apontam que durante esse período houve relatos de que muitos registros exacerbavam o poder

---

<sup>35</sup> Antunes, Priscila. Op. cit. 2002. pág. 54

<sup>36</sup> Buzanelli, Márcio Paulo. Op. cit. pág.4

<sup>37</sup> Granjeiro, Wilson. Administração Pública. 12. Ed. Brasília. Ed. Vestcon, 2006. pág. 25

dos subversivos no Brasil, o que poderia ser resultante da falta de preparo de muitos servidores ou uma forma de tentar justificar a sua importância.

A política externa do governo Geisel ficou marcada pelo distanciamento das relações diplomáticas com os Estados Unidos da América e a aproximação com regimes considerados de esquerda (o que alguns autores chamam de Política Externa Independente), com atitudes como o reconhecimento da Revolução dos Cravos em Portugal, pelo restabelecimento das relações diplomáticas com a China e pelo acordo de cooperação nuclear com a República Federal da Alemanha. Essa aproximação demonstrava um grande descompasso dentro do SNI. Enquanto seus funcionários de alto escalão trabalhavam (elaboravam análises) em prol da aproximação com esses países, até aquele momento, diplomaticamente distantes; os funcionários de menor importância tinham que repensar sua atuação, após anos vendo os grupos armados simpatizantes do regime comunista como potenciais ameaças a ordem. Passariam cada vez menos a considerar os simpatizantes dessa ideologia uma ameaça à segurança do Estado brasileiro, mesmo com alguns movimentos paramilitares ainda na ativa naquele período.

O fim da década aproximava-se, a tendência de abertura política iniciada no governo Geisel indicava que no governo Figueiredo o movimento se manteria. Inclusive, em 1979, há o fim do bipartidarismo, sendo criados o PMDB, o PT e o PDT.

O SNI no governo Figueiredo (chefe do órgão de 1974 a 1978) ganhou relevância nunca vista antes, sendo nesse período o maior orçamento destinado para atividade de inteligência no País.<sup>38</sup> O SNI passou a dispor de grande quantidade de verba e de tecnólogos altamente capacitados pelo Exército. Entre as mudanças podemos citar que o órgão passou a ter um serviço médico próprio; uma força de operações especiais formadas por ex-paraquedistas; foi criado o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para Segurança das Comunicações (CEPESC), que auxiliava o Ministério das Relações Exteriores na parte de códigos; o SNI, inclusive, construiu um mini estúdio de televisão para o Presidente gravar seus pronunciamentos. Nos quadros de recursos humanos houve grande alteração (apesar do órgão já contar com quase 5000 servidores), no sentido de uma “desmilitarização” do órgão, que passava automaticamente para reserva qualquer militar que prestasse serviços na agência de inteligência por mais de dois anos.<sup>39</sup>

Ao fim do regime militar, o SNI havia adquirido valor político e estratégico para a política nacional, dois Presidentes saíram de sua chefia para a presidência. Pode-se notar isso

---

<sup>38</sup> Buzanelli, Márcio Paulo. Op. cit. pág.5

<sup>39</sup> Antunes, Priscila. Op. cit. 2002. pág. 62

quando o SNI, na pessoa de seu chefe: Ivan de Souza Mendes, é um dos principais atores no episódio da transição do governo militar para o civil. Adotando uma postura de liderança na manutenção da ordem e de mediação entre os diversos setores políticos durante o conturbado episódio da morte de Tancredo Neves e da posse de Sarney à Presidência da República.<sup>40</sup>

O quadro de pessoal do SNI nos primeiros anos do governo civil enxugou, chegando a 3500 servidores. A atuação do SNI na área de operações foi reduzida drasticamente no período, especialmente se comparado com determinados períodos do regime militar. Além disso, na falta de um entendimento maior da atividade pela sociedade e por ordens e entendimentos presidenciais controversos, servidores do SNI chegaram a fazer, nesse período, pesquisa de preço no supermercado, visando o combate a hiperinflação que assolou o País no governo Sarney.

A principal crítica feita ao SNI, entre as literaturas consultadas, é que o órgão teve um poder mais “concentrado” do que outras agências com atribuições similares. Algumas das principais características que fundamentam essa crítica são:

- a concentração, pelo SNI, das atividades de inteligência interna e externa;
- o *status* de Ministério do órgão e o livre acesso ao Presidente da República;
- SNI tinha uma grande rede de escritórios dentro de todas as organizações públicas;
- o SNI era responsável pela coordenação de todos os órgãos de inteligência, pelas atividades operacionais, pelas informações estratégicas e pela segurança interna, ou seja, concentrando todas as atividades;
- a inexistência de uma forma de controle interno ou externo que regulasse as atividades da inteligência.<sup>41</sup>

## **2.5 A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)**

Em 1990, cumprindo uma promessa de campanha, dois meses após ser empossado, o Presidente Fernando Collor de Mello extingue o SNI. No mesmo ano, ele cria o Departamento de Inteligência (DI), que estaria subordinado à SAE. Essa era composta pela Subsecretaria de Programas e Projetos (SPP); pelo Centro de Estudos Estratégicos (CEE), pelo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para Segurança das Comunicações (CEPESC). Aspecto relevante a ser mencionado nesse período é a mudança de nomenclatura. Deixa de

---

<sup>40</sup> Emílio, Luis Antonio Bittencourt. Op. cit.. Pag 97

<sup>41</sup> Emílio, Luis Antonio Bittencourt. Op. cit.. Pag 63

ser utilizada a expressão informações (como em SFICI e SNI) e passa a ser usada inteligência. O motivo é que entende-se inteligência por algo mais elaborado, uma verdadeira análise dos fatos e suas variáveis.<sup>42</sup>

O Departamento de Inteligência herdaria todo o aparato físico do SNI e os poucos servidores que remanesceram no cargo, após uma grande demissão promovida pelo Presidente da República.

O DI seria direcionado para atividades de inteligência no exterior, entretanto sua função primordial acabou sendo programar a proteção de assuntos sigilosos. Com a demissão de boa parte de seus funcionários, houve a oportunidade de ascensão na carreira de vários servidores estáveis civis que não conseguiam progredir durante a época do SNI, por não serem militares de carreira, uma vez que o órgão era comandado pelos militares. No entanto, o DI sofreu com os profundos cortes orçamentários (especialmente se comparados com o orçamento do SNI) e com a desvalorização da atividade e de seus servidores.

Além disso, a atividade de inteligência sofria com a inconstância e turbulência política do período. Em 1991, o Executivo enviou um Projeto de Lei (nº 1.862/91) que tentava regulamentar e impor controle as atividades de inteligência. Um ano depois, em 1992, o Executivo envia novo Projeto de Lei (3.031/92) extinguindo o recém-criado DI e propondo a criação do CFI (Centro Federal de Inteligência). O projeto do CFI trazia um avanço significativo à atividade de inteligência: esse seria controlado por uma comissão do Poder Executivo.<sup>43</sup> Nesse período as atividades de inteligência foram essencialmente orquestradas pelos órgãos vinculados aos comandos militares e pela Polícia Federal.

Dessa forma, o DI, em sua curta existência, foi uma tentativa de reformulação da atividade de inteligência no País, que ficaria por quase uma década esquecida. O projeto do CFI não vingou. O governo subsequente a Collor, de Itamar Franco, seria marcado por um debate sobre a reformulação da atividade de inteligência (com destaque para a participação do Almirante Mário César Flores). O Brasil somente voltaria suas atenções para as atividades de inteligência no governo Fernando Henrique Cardoso, quando em seu primeiro mandato seria criada a ABIN.

---

<sup>42</sup> Lima, Antonio Vandir de Freitas. Op. cit. Pág. 3

<sup>43</sup> Figueiredo, Lucas. Op. cit.. pág. 461

### 3 A AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA (ABIN)

Após quase uma década, sob os esforços do General Alberto Cardoso (Chefe da Casa Militar), a ABIN é criada em novembro de 1999, quando o Projeto de Lei nº 9.883, elaborado pelo próprio General Alberto Cardoso, é aprovado no Congresso. A Agência Brasileira de Inteligência seria o órgão responsável pela coordenação do SISBIN (Sistema Brasileiro de Informações), que fora criado pelo mesmo Projeto de Lei e que previa uma articulação de todos os órgãos produtores de inteligência, sejam eles federais ou estaduais.

O lento processo de criação da nova agência (e sistema) de inteligência caracterizava-se pelo sentimento legalista que dominava o País após o fim do regime militar e reforçado pelo processo de *impeachment* de Fernando Collor. A morosidade para sua aprovação (durou cerca de dois anos) pode ser explicada, em síntese, pelo fato da situação econômica brasileira estar degradante, que direcionava a atenção dos congressistas para assuntos de cunho financeiro. Além disso, o Congresso era composto por membros da esquerda política, que foram integrantes de movimentos de ultra-esquerda no regime militar e associavam a atividade de inteligência à repressão. Outra razão preponderante é o sentimento de que o Brasil é um país sem inimigos. Portanto, mediante o desinteresse político, o processo foi se arrastando até a aprovação.<sup>44</sup>

No entanto, esse processo serviu para reavivar as discussões sobre a referida atividade. Um dos tópicos que voltou a ser debatido foi a reformulação da profissão de inteligência, que versaria sobre uma nova estrutura da carreira, novos salários e treinamento. Outro tópico que passaria a predominar nos debates sobre inteligência no Brasil seria o de aprimoramento dos dispositivos legais sobre o controle externo da atividade de inteligência. O primeiro debate, em 2008, teve evoluções significativas quando, após algumas tentativas de alteração e valorização, a carreira e a remuneração dos servidores da inteligência foram significativamente modificadas. O segundo aspecto seu processo de desenvolvimento entre o final de 2000 e o início de 2002, quando a Comissão Mista de Controle de Atividades de Inteligência foi implementada, mas que até o presente momento necessita de avanços, como veremos nos capítulos a frente.

---

<sup>44</sup>Bruneau, Thomas. Brazil: Prospects for Intelligence Service Reforms in the Intelligence and Security Services. Pág. 5

Considerando isso, a atividade de inteligência foi normatizada mais uma vez no Brasil no final do século passado, enfrentando as dificuldades de consolidação e de evolução da sua atividade dentro do regime democrático brasileiro, quase uma década após a extinção de seu último órgão de inteligência.

### **3.1 O processo de criação da Agência Brasileira de Inteligência**

O processo de criação da ABIN tem origem em 1995, quando o Poder Executivo, por Medida Provisória, reorganiza a Presidência da República, autorizando a criar a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), que teria como principal finalidade o planejamento e a execução das atividades de obtenção e análise de informações estratégicas.<sup>45</sup>

Naquele mesmo ano, o então Deputado Jaques Wagner apresentou um Projeto de Lei (nº 1.279), no qual definia as atividades de inteligência como a “coleta e processamento de dados e informes, e na difusão das informações sobre as capacidades, intenções e atuações de Estados estrangeiros que pudessem afetar a segurança ou interesse nacionais” e a contra-inteligência como “toda a informação obtida por meio da contra-espionagem que tivesse por objetivo atentar contra a soberania nacional e o Estado democrático de direito”.<sup>46</sup>

Ainda nesse Projeto de Lei, Jaques Wagner sugeria a criação de uma agência central que coordenaria as atividades de inteligência de órgãos militares, civis e federais, que seria subordinada diretamente ao Presidente República. O Chefe de Estado seria também responsável por possíveis violações aos preceitos constitucionais por agentes da Agência, enquanto o controle externo seria desempenhado pelo Poder Legislativo. Esse projeto não foi aprovado pela Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.<sup>47</sup>

A partir de 1996, a responsabilidade pela formação da Agência Brasileira de Inteligência caberia ao General Alberto Cardoso que, em 14 de abril de 1996, ao assumir essa, função disse que a agência desempenharia sua função no combate ao narcotráfico, contrabando de armas, espionagem e demais temas que envolvessem questões de segurança nacional. Em audiência naquele mesmo ano, o General Cardoso afirmou que agência a ser criada deveria ser um órgão de Estado, portanto desprovido de ideologias e sem conotações político-partidárias. Nesse mesmo ano foi criada a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho do Governo (CREDNA), que seria responsável por formular

---

<sup>45</sup> Antunes, Priscila. *Ibidem* 2002. pág. 152

<sup>46</sup> *Idem*, *Ibidem*. pág. 152

<sup>47</sup> *Idem*, *Ibidem*. pág. 153

diretrizes e acompanhar programas inerentes à defesa nacional, incluindo-se aí as atividades de inteligência.<sup>48</sup>

Ainda naquele ano, houve uma audiência pública na Câmara dos Deputados. Aproximando-se daquele modelo proposto pelo então Deputado Jaques Wagner, a ABIN seria, segundo o Chefe da Casa Militar (General Cardoso), órgão central de um sistema de inteligência composto pela Polícia Federal, órgãos de inteligência militares e órgãos técnicos dos ministérios civis que pudessem estar relacionados com a atividade de inteligência. À CREDNA caberia estipular as diretrizes para a formulação da agência que seria controlada pelas comissões de Relações Exteriores e Defesa da Câmara e do Senado e pelo Poder Judiciário. Entretanto, quanto ao campo de atuação, a proposta do General Cardoso diferenciava do PL nº 1.279. Enquanto este previa uma agência voltada para a ameaça internacional, o Chefe da Casa Militar não descartava a ação da agência contra grupos nacionais que colocassem em ameaça a segurança nacional, pois na visão dele, o Estado deveria estar preparado caso grupos nacionais quisessem manipular movimentos sociais contra as instituições democraticamente estabelecidas.<sup>49</sup>

Entre os muitos pontos discutidos nessa audiência, chegou-se ao consenso de que deveria ser definido os campos de atuação, suas atividades, as competências e que o controle da atividade deveria ser expressamente listada na lei de criação da agência. Chegou-se a conclusão que o projeto de lei que criaria a agência deveria ser oriundo do Poder Executivo. Dessa forma, foi acordado que não seria dado prosseguimento aos projetos de leis que tramitavam no Congresso e que versavam sobre a atividade de inteligência, Portanto, os congressistas deveriam aguardar pela iniciativa do Poder Executivo.

Em 1997, chega ao congresso o Projeto de Lei nº 3.651, que regulamentaria a atividade de inteligência. Nele estava prevista a formação do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), que seria responsável pela integração das informações oriundas de diversos órgãos, determinando que os órgãos responsáveis pela defesa externa, segurança interna, relações exteriores, economia e finanças, orçamento e indústria seriam seus membros. Nesse sistema, a ABIN seria o órgão central e caber-lhe-ia, como assessora direta da presidência, além da execução do Política Nacional de Inteligência (que levaria anos para ser formulada), a coordenação das atividades de inteligência, planejando e executando atividades dessa estirpe, avaliando ameaças à segurança institucional do Estado, protegendo os

---

<sup>48</sup> Idem, *Ibidem*. pág. 154

<sup>49</sup> Idem, *Ibidem*. pág. 156



“conhecimentos sensíveis”<sup>50</sup> e reciclando os conhecimentos e técnicas relativas ao desempenho da atividade. O projeto de lei ainda autorizava a ABIN formar convênios e regulamentou a estrutura administrativa da agência, criando os cargos de direção e os cargos comissionados.<sup>51</sup>

No aspecto de controle da atividade de inteligência, o Projeto de Lei nº 3.651 ainda estabelecia o Poder Legislativo, por meio de uma comissão mista composta por três Deputados e três Senadores (a CCAI), como principal ator fiscalizador das atividades de inteligência.

Esse projeto de lei enviado pelo executivo em 1997 seria debatido nas casas do Congresso até 1999. Durante esse período houve algumas tentativas de alterar o texto do projeto, entre elas podemos citar: a tentativa de fazer com que os cargos da agência fossem exclusivos para indivíduos com terceiro grau completo (mudança proposta pela Deputada Dalila Figueiredo, do PSDB-SP); a sugestão do Deputado José Genuíno do PT de São Paulo de criar três agências distintas, sendo Agência Brasileira de Inteligência Interna, Agência Brasileira de Inteligência Externa e Agência Brasileira de Contra – Inteligência; a emenda sugerida pela Senadora Marina Silva (PT-AC), que previa que 60% dos cargos em comissão fossem ocupados por servidores ou militares da ativa.<sup>52</sup>

Dentre todas as alterações propostas, apenas a que se referia a uma reformulação da Comissão do Poder Legislativo que ficaria responsável pelo controle da agência de inteligência, do Senador Romeu Tuma, foi aceita. Essa proposta previa, apenas, alterações na constituição da comissão que seria integrada pelos líderes da maioria e da minoria, tanto do Senado como da Câmara dos Deputados e pelos Presidentes da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional de ambas as casas do Congresso.

Ao fim de 1999, o presidente Fernando Henrique Cardoso sancionaria a Lei nº 9883/99, que criou a Agência Brasileira de Inteligência e instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência, visando “a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana” e que estipulava e definia a forma de atuação e os conceitos básicos inerentes à atividade, como, por exemplo, os conceitos de inteligência e de contra inteligência.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Idem, Ibidem. pág. 164

<sup>51</sup> Idem, Ibidem. pág. 169

<sup>52</sup> Idem, Ibidem. pág. 166

<sup>53</sup> Brasil. Lei 9.883/1999, de 7 de Dezembro de 1999. Parágrafo 1 do Artigo 1. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/19883.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2008

Em seu segundo artigo, a Lei nº 9883/99 estabelece que todos os órgãos que produzam conhecimentos inerentes à atividade de inteligência constituirão o SISBIN, que ficaria responsável pela obtenção, análise e disseminação de todo material pertinente a área de inteligência. À ABIN, segundo o terceiro e quarto artigo da referida Lei, caberia o assessoramento direto ao Presidente da República e a coordenação, execução e planejamento das atividades de inteligência no País. Ainda caberia a ela, de acordo com o quinto artigo, a execução da Política Nacional de Inteligência, que seria fixada pelo Presidente República.

No que toca o controle da atividade, o artigo seis da Lei nº 9883 instituiu a Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI), como forma de fiscalização exercida pelo Poder Legislativo.

Além disso, a Lei criou os cargos de Diretor-Geral e Diretor-Adjunto, que são nomeados pelo Presidente da República e sabatinados no Senado Federal. Além disso, regulamenta e quantifica os cargos em comissão que agência possui.

## **3.2 A evolução da legislação de inteligência**

### **3.2.1 A organização do SISBIN**

Após a aprovação da Lei nº 9883, faltava instituir o marco regulatório do Sistema de Inteligência Brasileiro (SISBIN). Essa lacuna foi suprida quatro anos após a criação da ABIN e do SISBIN, com o Decreto Presidencial nº 4.376, de 13 de setembro de 2002. Nesse, fica instituído a organização do SISBIN, que teria como objetivo principal de integrar o planejamento das atividades de inteligência no País. De acordo com o dispositivo legal, o SISBIN atua respeitando a autonomia de cada um de seus membros, mediante a articulação destes.

Fazem parte do Sistema Brasileiro de Inteligência dentre outros:

- “casa Civil da Presidência da República, por meio do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia – CENSIPAM;
- Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, órgão de coordenação das atividades de inteligência federal;
- Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, como órgão central do Sistema;

- Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, da Diretoria de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal, do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Departamento Penitenciário Nacional e do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, da Secretaria Nacional de Justiça;
- Ministério da Defesa, por meio do Departamento de Inteligência Estratégica da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais, da Subchefia de Inteligência do Estado-Maior de Defesa, do Estado-Maior da Armada, do Centro de Inteligência da Marinha, do Centro de Inteligência do Exército e do Centro de Inteligência da Aeronáutica; e
- Ministério das Relações Exteriores, por meio da Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais da Subsecretaria-Geral da América do Sul”<sup>54</sup>

A ABIN é o órgão central do SISBIN, estando vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional. Em razão disso, poderá requerer de forma definitiva qualquer funcionário de órgão membro do SISBIN para integrar o seu quadro.

Além disso, o Decreto institui o Conselho Consultivo de Inteligência, que deverá se reunir três vezes por ano sob a presidência do titular do Gabinete de Segurança Institucional, na sede do órgão central de inteligência. Fazem parte desse conselho:

- Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
- Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
- Secretaria Nacional de Segurança Pública, Diretoria de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal e Departamento de Polícia Rodoviária Federal;
- Departamento de Inteligência Estratégica da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais, Centro de Inteligência da Marinha, Centro de Inteligência do Exército, Secretaria de Inteligência da Aeronáutica;
- Conselho de Controle de Atividades Financeiras, do Ministério da Fazenda; e

---

<sup>54</sup>Brasil. Decreto 4.376/2002, de 13 de setembro de 2002. Artigo 4. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/ccivil03/decreto/2002/d4376.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2008.

- Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - CENSIPAM, da Casa Civil da Presidência da República

Por meio desse Decreto, institucionalizou uma tentativa de canalizar as informações relevantes à atividade de inteligência que qualquer órgão produzisse.

### 3.2.2 A modificação na redação da legislação inerente ao SISBIN

Logo após completar seu primeiro aniversário, o Decreto Presidencial nº 4.376 foi modificado, em novembro de 2003, pelo Decreto Presidencial 4.872/2003, que alterava os artigos 4º, 8º e 9º do Decreto original.

Esses artigos eram referentes, respectivamente, aos membros do SISBIN, aos membros do Conselho Consultivo de Inteligência e a frequência com que o Conselho se reuniria. As modificações foram nos parágrafos 4º e 8º, de cunho redacional. Portanto, as alterações, à primeira vista, seriam pouco importantes.

No artigo 4º há uma correção no inciso XI. Previamente, o artigo tinha a seguinte redação: “ o Ministério da Ciência e Tecnologia, por meio do Gabinete do Ministro”<sup>55</sup>. A correção alterou o texto conforme os demais incisos, colocando “Ministro de Estado”<sup>56</sup>.

No artigo 8º, há uma reorganização ao enumerar, em ordem, os membros do Conselho Consultivo de Inteligência e, além disso, altera-se “Coordenação de Inteligência do Departamento de Polícia Federal”<sup>57</sup> para “Diretoria de Inteligência do Departamento de Polícia Federal”<sup>58</sup>.

Essas modificações são de pouco ou nenhuma relevância. Entretanto, a modificação no artigo 9º pode demonstrar um enfraquecimento do SISBIN ou o reconhecimento da inviabilidade de execução do proposto inicialmente. O Decreto 4.376/2002 estipula que o Conselho Consultivo de Inteligência reunir-se-ia a cada três meses. No decreto 4.872/2003 os encontros deixam de ser trimestrais e são limitados em “até três no ano”. Com essa modificação vemos que a atuação do Conselho que, em regra geral, visa o planejamento das ações de inteligência de seus membros; ficou debilitada, demonstrando

---

<sup>55</sup> Brasil. Decreto 4.376/2002, Op. Cit.. Artigo 4.

<sup>56</sup> Brasil. Decreto 4.872/2003, de 13 de setembro de 2002. Artigo 4. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/ccivil03/decreto/2003/D4872.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2008.

<sup>57</sup> Brasil. Decreto 4.376/2002, Op. Cit.. Artigo 8.

<sup>58</sup> Brasil. Decreto 4.872/2003, Op Cit.. Artigo 8.

pouco interesse ou viabilidades das partes em manter essa cooperação. Essa fraqueza do sistema pode ser inferida quando, em 2007 (cinco anos após o decreto de instituição do SISBIN), em decorrência dos Jogos Pan-Americanos do Rio de Janeiro, o então Diretor-Geral da ABIN diz que a SISBIN terá seu grande momento na coordenação das atividades de inteligência e que conseqüentemente isso pode acarretar num fortalecimento do sistema.<sup>59</sup>

Em 2005, dois Decretos foram editados visando a modificação do Decreto Presidencial nº 4.872/2003, foram eles: Decreto nº 5.388, de 7 de março de 2005, e Decreto nº 5525, de 25 de agosto de 2005. Entretanto, ambos vigoraram por pouco tempo e foram revogados em sua totalidade.

### **3.2.3 A reestruturação da Agência e da carreira de Inteligência**

A carreira na atividade de inteligência já sofria alterações desde a extinção do SNI e a criação da ABIN. Passo significativo foi dado quando, ainda no fim da década de 90 do século passado, a instituição promoveu concurso público para provimento do cargo que hoje é denominado Oficial de Inteligência, respeitando a legislação vigente.

Entretanto, durante esse período a regulamentação dessa carreira sofreu apenas remendos. Somente em 2008 a legislação solidificou a carreira institucionalmente com o Decreto 6.408/2008 e a Lei 11.776/2008. O primeiro cuidou de organizar a instituição, atribuindo competências aos departamentos (inclusive criando a ouvidoria) e aos diretores da agência. O segundo apresentou avanço significativo, dispondo sobre as carreiras de inteligência.

#### **3.2.3.1 A reestruturação da Agência**

O Decreto 6.408/2008 é responsável pela reestruturação regimental da Agência Brasileira de Inteligência. No anexo I, logo em seu primeiro artigo, estipula-se as competências da ABIN, que são: (i) executar a Política Nacional de Inteligência; (ii) planejar e executar operações pertinentes a obtenção e análise de dados visando assessorar o Presidente da República; (iii) proteger os conhecimentos sensíveis ao interesse e à segurança nacional e da sociedade; (iv) avaliar as ameaças internas e externas à ordem institucional; (v)

---

<sup>59</sup> CAMPANA, José. Pan 2007 irá fortalecer o SISBIN. In ABIN. Disponível em: <[http://www.ABIN.gov.br/modules/mastop\\_publish/?tac=Entrevista%3A\\_Jos%E9\\_Milton\\_Campana](http://www.ABIN.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=Entrevista%3A_Jos%E9_Milton_Campana)> Acesso em: 10 dez. 2008.

promover a doutrina de inteligência e; (vi) realizar pesquisas e estudos acerca da atividade de inteligência.

O segundo parágrafo estipula a estrutura organizacional da agência, que traduzida em um organograma ficaria da seguinte forma:

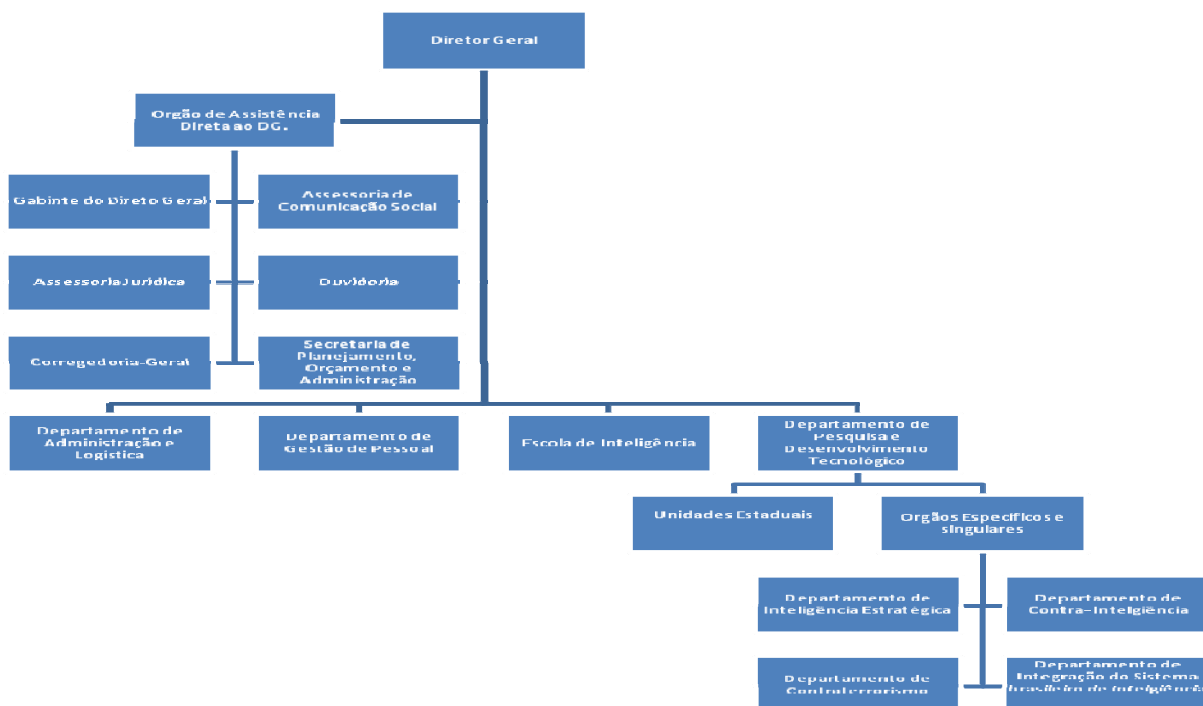


Figura 1 – Organograma da ABIN

Do 3º ao 17º artigo, o Decreto versa sobre as competências de cada departamento e secretaria da ABIN. Vale nossa atenção para os departamentos voltados exclusivamente para as atividades de inteligência, como os que versam sobre a Escola de Inteligência e os Departamentos de Contra-Inteligência, Inteligência Estratégica, Contra-Terrorismo e Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência.

A Escola de Inteligência ficaria responsável pela capacitação dos agentes de inteligência, estabelecendo convênios com universidades e centros de ensino, visando a elaboração de estudos para o aprimoramento da atividade de inteligência no País.

Ao Departamento de Contra-Inteligência caberia proteger as informações sobre os assuntos de interesse do Estado e da sociedade contra pessoas (físicas ou jurídicas) que não estariam autorizadas a ter acesso a essas informações. Além disso, é o departamento

responsável pela administração e fiscalização do Sistema de Gerenciamento de Armas e Munições da Agência Brasileira de Inteligência.

A competência do Departamento de Inteligência Estratégica é conseguir a informação, dentro e fora do Brasil, pertinente ao assessoramento presidencial, utilizando as informações recebidas por adidos brasileiros no exterior, adidos estrangeiros no Brasil e por agências estrangeiras similares. Dessa forma, planejando e executando as atividades de inteligência no País.

Cabe ao Departamento de Contra-Terrorismo a coleta e a análise de informações sobre organizações terroristas, com objetivo de planejar e executar atividades que tentem prevenir ataques dessa estirpe contra o território nacional.

Do Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência é imputado prover suporte ao Conselho Consultivo do Sistema Brasileiro de Inteligência integrando as ações do Centro de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência por meio do intercâmbio de dados e informações entre os membros do SISBIN.

Entre os artigos 18 e 20 do anexo I estão as competências do Diretor-Geral, Diretor-Adjunto e dos demais Diretores da Agência Brasileira de Inteligência. Neles não há nada que diferencie essas atribuições dos demais cargos de direção de outros órgãos públicos.

Finalizando o anexo I, as disposições gerais, no seu artigo 21, versa sobre os cargos da ABIN que seriam ocupados por militares da ativa e sua forma de provimento, prevendo que para os cargos de Assessor Especial Militar serão ocupados por Oficiais Superiores, os de Assistente Militar por Oficiais Intermediários e os de Assistente Técnico Militar por Oficiais Subalternos.

O anexo II da Lei apresenta quadros informando: a disposição de cargos em comissão da Agência, que totalizam 710 (somando-se aí os cargos ocupados por servidores estáveis de outros órgãos, como por exemplo, os Assessores Militares); o quanto será gasto com esses cargos; e as gratificações devidas a esses cargos (seja por exercício de função de cargo de confiança ou por representação da ABIN).

Nessa Lei vemos o esforço para delimitar o campo de atuação, não somente da agência de inteligência em si, mas de seus departamentos, subdivisões e dos principais dirigentes. No entanto, no primeiro capítulo o campo de atuação da ABIN ainda fica definido de forma vaga, podendo a Agência atuar em todos os campos que o Presidente da República determinar, dentro e fora do Brasil, uma vez que os conceitos de interesse e segurança do Estado e da sociedade são amplos.

### 3.2.3.2 A reestruturação da carreira de Inteligência

A Lei nº 11.776/2008 teve origem na Medida Provisória 434/2008. Essa Lei revogou o disposto nas Leis nº 9651/98, nº 11.233/2005, nº 11.292/2006, nº 10.862/2004 e nº 11.362/2006. Dispondo sobre a reestruturação das carreiras e cargos da ABIN, a Lei nº 11.776/2008 instituiu que para o provimento dos cargos efetivos da Agência é necessário aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos, contando com procedimentos de investigação social; avaliação médica, psicológica e física; sendo a última fase do certame constituída de um curso de formação de caráter eliminatório e classificatório sob encargo da ABIN.

Criaram-se quatro carreiras de dedicação exclusiva para a atividade da ABIN. Sendo Oficial de Inteligência e Oficial Técnico de Inteligência para nível superior, e Agente de Inteligência e Agente Técnico de Inteligência para nível médio. A função de do Oficial de Inteligência é de planejar, executar e coordenar a produção de conhecimento, a proteção de informação sensível, operações de inteligência, desenvolver recursos humanos para a atividade de inteligência e desenvolver atividades de pesquisa. O Agente de Inteligência estará incumbido de auxiliar o Oficial de Inteligência.

A função de Oficial Técnico de Inteligência assume caráter administrativo, cabendo-lhe planejar, executar e coordenar a produção e gestão técnico-administrativa e de apoio logístico, tendo como principal diferença do cargo de Oficial de Inteligência o fato de estar sob sua responsabilidade a gestão de prédios e instalações. O Agente Técnico de Inteligência estará incumbido de auxiliar o Oficial Técnico de Inteligência.

Além dessas mudanças, houve melhorias no desenvolvimento do servidor dentro de seu quadro (progressão e promoção), com o estabelecimento de normas e procedimentos delineados. A progressão sendo o avanço de padrão salarial dentro de uma classe e a promoção uma mudança de classe. Por exemplo, um Oficial de Inteligência tem como pré-requisito pra sua progressão, entre outras coisas, cumprir um período mínimo de 18 meses para cada uma delas, enquanto que para promoção é exigido certificação de participação em cursos de capacitação ou de especialização.

Houve, também, um aumento salarial para os servidores da ABIN que viram uma modificação na forma de calcular seus vencimentos. Antes, os funcionários faziam jus à variadas gratificações, vantagens e adicionais. Após a Lei, o servidor deve receber seus salários em forma de subsídio, sendo permitido somente as gratificações natalinas, adicional de férias, abono de permanência, retribuição por cargo de chefia e indenizações. O subsídio,



em regra, de um servidor da agência passou a ser composto pelo vencimento, pela gratificação de desempenho (GDAIN ou GDACABIN), de acordo com a avaliação de seu desempenho profissional e as vantagens pecuniárias individuais.

A Lei nº 11.776/2008 ainda prevê, em regra, a proibição da cessão de servidores efetivos da ABIN para outros órgãos; que todo o trabalho intelectual desenvolvido por seus servidores, em razão do cargo que ocupam, será de uso e propriedade exclusiva da União, e que todos os servidores da ABIN passarão por avaliações de desempenho periódicas visando à eficiência dos servidores e, conseqüentemente, do órgão.

Nessa Lei, há uma evidente preocupação com a valorização dos funcionários da ABIN. O maior reconhecimento da atividade evita a evasão dos funcionários que já trabalham no órgão. Além disso, colocam os cargos da ABIN em evidência quando se publica um edital para o provimento de cargos, acarretando assim na renovação dos servidores da agência. A confirmação disso está no último concurso público realizado pela Agência no fim de 2008 quando para preencher 160 vagas para Oficial de Inteligência houveram 66.491 candidatos inscritos.<sup>60</sup>

A evolução que foi abordada ao longo desse capítulo ainda é um processo em andamento. Ao fim do ano passado, o Presidente Lula instaurou um grupo interministerial de trabalho para reformular o SISBIN, a ABIN e formular uma Política Nacional de Inteligência. Esse grupo é formado pelo GSI, Casa Civil, Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, Ministério do Planejamento e Secretaria de Assuntos Estratégicos. Portanto, em breve deveremos ter novidades nos marcos regulatórios da atividade.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> CORREIO BRAZILIENSE. Concorrência do concurso da Abin chega a 726,7 por vaga. Disponível em: <[www.ABIN.gov.br/modules/articles/article.php?id=3258](http://www.ABIN.gov.br/modules/articles/article.php?id=3258)>. Acesso em: 16 fev. 2009.

<sup>61</sup> Monteiro, Tânia. Lula cria grupo para reformular a ABIN. In Estado de São de Paulo. Disponível em: <[http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20090220/not\\_imp327185,0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20090220/not_imp327185,0.php)>. Acesso em: 16 fev. 2009.

## **4 A ORDEM DEMOCRÁTICA E O SERVIÇO DE INTELIGÊNCIA**

Ao fim da década de 80 a transição democrática no Brasil estava completa e consolidada, após vinte anos sob a liderança do regime militar, o País seguia os preceitos democráticos mais uma vez. Para a atividade de inteligência isso significou uma readaptação a um novo cenário. Longe da influência militar, que marcara a atividade durante toda a sua existência, teria que seguir e respeitar os ritos democráticos sob o comando civil. Ao mesmo tempo, a atividade via o seu prestígio perante a classe política ter sido esvaziado. A atividade e seus servidores sofreram com própria desvalorização durante os governos Fernando Collor e Itamar Franco.

Com a criação da ABIN, em 1999, surgiu a necessidade da discussão sobre a atividade de inteligência no Brasil. A discussão mais polêmica foi sobre o controle da atividade de inteligência. Após isso, surgiu a discussão sobre o recrutamento de seus servidores e, recentemente, há discussão sobre a normatização dos métodos operacionais utilizados pelos agentes de inteligência, tal como a utilização de escutas telefônicas e a proteção da identidade do agente.

### **4.1 O controle das Atividades de Inteligência**

Para a instalação de uma agência de inteligência em um regime democrático deve-se seguir três passos fundamentais. O primeiro é determinar quais tipos de operações (coleta de informações, inteligência, contra-inteligência, manipulação) serão desempenhadas pela agência, estipulando o orçamento e a relevância para o Estado. O segundo passo deve ser a definição da participação militar nas operações de inteligência. O último passo é estabelecer de como a agência deve estar inserida em assuntos políticos, ou seja, como deve proceder as atividades de inteligência quando o objeto na operação está intimamente relacionado com política ou como deve ser a participação da agência na agenda política do País.<sup>62</sup>

Os dois primeiros passos parecem relativamente bem delineados no Brasil, pois para o primeiro, apesar de algumas falhas (que veremos mais a frente), existe uma legislação definindo os tipos de operações e deixando claro que a ABIN conta um orçamento próprio.

O segundo passo também está bem delimitado, pois no Brasil a ABIN (Agência Brasileira de Inteligência) é o órgão central civil do SISBIN (Sistema Brasileiro de

---

<sup>62</sup> Bruneau, Thomas. Op. cit., 2001. pág 330.

Inteligência) e tem como principal atribuição assessorar o Presidente da República na tomada de decisão, municiando-o com informações para que o melhor caminho seja adotado. Não extingue os órgãos de inteligência militares, mas faz da agência civil a principal instituição de assessoramento presidencial.

O terceiro passo, no entanto, ainda é um ponto problemático. Escândalos que relatam a participação dos servidores de inteligência em investigações de assuntos atribuídos, meramente, à política interna do País ainda aparecem nos noticiários, devido, em determinados casos, ao desconhecimento da imprensa sobre a atividade de inteligência e, em outros, pela própria irregularidade da situação que se apresenta.

Em relação ao trato de assuntos políticos internos, as atividades de inteligência devem ser cautelosas, pois com frequência, em Estados não democráticos, o serviço de inteligência é utilizado para a manutenção do grupo que se encontra no poder, combatendo todos os movimentos políticos e sociais que desafiavam o regime estabelecido.

Assim, este último ponto se torna um grande debate: como uma agência de inteligência pode atuar de acordo com os valores de um Estado democrático? Em regra, especialmente em democracias recentes, o principal ponto levantado é como controlar uma ação do Estado que requer sigilo, a fim de evitar que o órgão de inteligência cometa excessos devido a uma necessária falta de transparência. A partir do momento em que um dos pilares do Estado democrático, o controle exercido pela sociedade civil, tem imensa dificuldade de ser cumprido, as suas atividades podem ser facilmente questionáveis.<sup>63</sup>

Em outras palavras, as atividades de inteligência, por muitas vezes, serem sigilosas, entram em conflito com os preceitos democráticos de transparência e de prestação de contas (*accountability*). Assim, essas atividades podem incorrer nos vícios de desvio de finalidade, quando um governo as utiliza visando seu próprio benefício, ou seja, passam a ser atividades de governo e não do Estado. Pode, ainda, incorrer em perigo maior, quando o órgão ganha importância exacerbada e passa atuar de forma praticamente autônoma, sem nenhuma espécie de controle interno ou externo, colocando-se acima de outros poderes, outras instituições e até mesmo da ordem constitucional.<sup>64</sup>

Para evitar que isso ocorra, os Estados geraram algumas formas de controle das atividades de inteligência, visando conciliar a manutenção do sigilo com os princípios da transparência pública e do *accountability*. No Brasil, como forma de prestação de contas da ABIN perante sociedade, está previsto que ela será controlada tanto internamente quanto

---

<sup>63</sup> Bruneau, Thomas. Op. cit., 2000 pág. 5

<sup>64</sup> Cepik, Marco. Op. cit., pág. 297

externamente. Internamente, essa tarefa caberá à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, que está subordinada ao Gabinete de Segurança Institucional e também sofrerá o controle de sua corregedoria. Externamente, a ABIN sofrerá o controle do Congresso pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência que será auxiliada pelo Tribunal de Contas da União.

Além desses instrumentos de controle para evitar os vícios já mencionados, há, ainda, outras possibilidades de controle da atividade. Podemos citar: o controle exercido pelos meios de comunicação ou informação (a imprensa); e a criação e o efetivo respeito a uma legislação rígida e bem definida sobre as atividades da agência de inteligência, que Cepik denomina como mandatos legais.<sup>65</sup>

#### **4.1.1 As formas de controle das Atividades de Inteligência**

##### **4.1.1.1 Mandatos Legais**

Com a redemocratização do País na década de 80 e a promulgação de uma nova Constituição em 1988, o conceito de Estado Democrático de Direito surge com força e pode ser definido da seguinte forma:

"O Estado Democrático de Direito, que significa a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres periódicas e pelo povo, bem como pelo respeito das autoridades públicas e pelo povo, bem como pelo respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais, proclamado (...) no seu parágrafo único, o denominado princípio democrático, ao afirmar que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".<sup>66</sup>

Portanto, podemos inferir que o poder constituinte, originário do povo, ao redigir o novo ordenamento jurídico, instituiu normas que deveriam ser respeitadas por todos, inclusive o Estado, que naquele momento estava sendo remodelado. Assim, o Estado Democrático de Direito deve ser marcado por atributos como transparência, *accountability* e, principalmente, respeito às leis estabelecidas.

---

<sup>65</sup> Cepik, Marco. Op. cit., pág. 297

<sup>66</sup> Mota, Gibran Ayupe. A Consolidação da Ordem Democrática na Inteligência Brasileira. In Revista Brasileira de Inteligência. Brasília: ABIN, v.2, n.3, set. 2006 pág. 48

Ao estabelecer normas jurídicas específicas para constituir, atribuir competências e definir os quadros e meios operacionais do órgão de inteligência, delimita-se e transforma público seu poder de atuação, tornando as atividades mais eficazes, pois conta com objetivos claros, pré-estabelecidos e transparentes. Dessa forma, toda sociedade sabe suas diretrizes (mesmo que o cotidiano operacional seja mantido, devido à natureza, em sigilo), criando, assim, parâmetros de atuação para os órgãos de inteligência.<sup>67</sup>

Como observamos no capítulo anterior, o Brasil possui uma legislação específica para a área e ela está em evolução. Como já citamos, as leis que instituem o órgão central de inteligência, a ABIN (Lei nº 9.883/1999); o Sistema Brasileiro de Inteligência, SISBIN (Decreto nº 4376/2002); e a que dispõe da organização da ABIN (Lei nº 6408/2008). A preocupação em manter a atividade de acordo com os preceitos democráticos é evidente. Todas estas leis possuem algum artigo indicando que as atividades de inteligência devem se mantidas dentro dos limites juridicamente estipulados, respeitando os direitos e garantias fundamentais, além da dignidade humana.

Temos como bom exemplo disso, o primeiro parágrafo do artigo inicial da Lei nº9883/99, que versa o seguinte:

"O Sistema Brasileiro de Inteligência tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, devendo ainda cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal, os tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatária, e a legislação ordinária".<sup>68</sup>

Entretanto, essas legislações ainda são muito abrangentes no que se refere às competências da ABIN<sup>69</sup>, segundo a Lei nº 9883/99 são elas:

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

---

<sup>67</sup> Cepik, Marco. Op. cit. pág. 304

<sup>68</sup> Brasil. Lei 9883/199, Op Cit.. Parágrafo 1 do Artigo 1.

<sup>69</sup> Antunes, Priscila. Op. cit., 2002. pág. 175

- 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; e
- avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional.

Apesar da disposição de competências, a Lei não possui definição de algumas palavras chaves, e por isso acaba dando margem a um grande número de atividades que poderiam ser exercidas pela ABIN, indo de acordo com a interpretação do Presidente da República, do Ministro do GSI ou mesmo do Diretor-Geral da ABIN. Por exemplo, não há nenhuma referência ao que se quer dizer com ameaças a ordem institucional.

Há, ainda, segundo Priscila Antunes, outro sério problema de definição quanto à especificidade dos assuntos relevantes para o serviço de inteligência. Os termos inteligência e contra-inteligência, na acepção dada pela legislação brasileira, dão a entender que a atividade de inteligência serve para a coleta de informações, ostensivas ou não, nos mais diversos campos para auxiliar no processo decisório do Presidente da República, não determinando quais assuntos são relevantes para a tomada de decisão presidencial.<sup>70</sup>

Outro termo que poderia ser mais bem definido é o de conhecimentos sensíveis. Assim, ao formar uma definição para esse conceito, delimitaria as ações dos agentes de inteligência, como tornaria mais eficaz a atividade do órgão de inteligência, pois seu campo de atuação estaria mais delineado.

Por ter características muito abrangentes, a legislação vigente por si não é suficiente para o controle das atividades de inteligência, pois os marcos regulatórios deixam a interpretação de termos importantes da legislação, como os mencionados acima, a cargo de políticos (ou por seus indicados), que possuem diferentes visões do que esses termos podem significar, gerando uma subjetividade (de acordo com suas inclinações políticas) muito ampla no que toca a atividade de inteligência.<sup>71</sup>

Apesar de algumas definições não serem satisfatórias, a nova legislação apresenta um avanço: o estabelecimento de medidas de controle da atividade de inteligência.

---

<sup>70</sup> Antunes, Priscila. Op. cit., 2002. pág. 174

<sup>71</sup> Cepik, Marco. Op. cit., pág. 307

#### 4.1.1.2 O controle interno

O controle interno das atividades de inteligência tem como função principal evitar que seus servidores cometam abusos no exercício de suas funções, criando uma cultura organizacional que balize as atividades dos servidores dos órgãos de inteligência e prevendo punições rigorosas para aqueles que ultrapassem os limites de atuação pré-determinados.<sup>72</sup>

No Brasil, o controle interno é exercido pela Secretaria de Controle Interno da Presidência República, com a supervisão da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo e o auxílio da corregedoria da ABIN.

As corregedorias, em regra, têm a função de averiguar denúncias de agravos cometidos por seus servidores, evitando que se instaurem escândalos sob fraudes ou atitudes pouco éticas.<sup>73</sup> Atua, também, de forma a dar uma resposta mais célere à população, no caso de desrespeito às normas vigentes, desafogando o judiciário e aumentando a satisfação de seus clientes, ou seja, a população, pois:

"Só a criação de canais permanentes de comunicação entre poder público e população pode promover uma relação de confiança entre ambos, o que por sua vez é fundamental para se avançar no sentido de uma gestão transparente".<sup>74</sup>

A Corregedoria-Geral da ABIN tem seu titular nomeado pelo Diretor-Geral da Agência, após consulta à Controladoria Geral da União, tendo as seguintes competências:

- "receber queixas e representações sobre irregularidades e infrações cometidas por servidores em exercício na ABIN, bem como orientar as unidades da Agência sobre o assunto;
- apurar irregularidades e infrações cometidas por servidores da ABIN
- controlar, fiscalizar e avaliar os trabalhos das comissões disciplinares;
- submeter a decisão do Diretor-Geral os recursos impetrados contra indeferimento ou arquivamento de denúncias ou representações para instauração de procedimentos administrativos disciplinares
- orientar as unidades da ABIN na interpretação e no cumprimento da legislação pertinente às atividades disciplinares;

---

<sup>72</sup> Brito, Joanisval. O controle da atividade de inteligência: consolidando a democracia. In Revista Brasileira de Inteligência. Brasília: ABIN, v.1, n. 1, dez 2005. pág 24

<sup>73</sup> Cepik, Marco. Op. cit., pág. 313

<sup>74</sup> Mota, Gibran Ayupe. Op. cit., pág 51

- articular-se com a área de segurança corporativa, visando ao intercâmbio de informações relativas à conduta funcional de seus servidores; e
- zelar pelo cumprimento do Código de Ética Profissional do Servidor da ABIN, observando as deliberações da Comissão de ética Pública e orientando as unidades da ABIN sobre sua aplicação, visando a garantir o exercício de uma conduta ética e moral condizentes com os padrões inerentes ao exercício do cargo, função ou emprego na Agência.<sup>75</sup>

A Corregedoria-Geral da ABIN foi criada recentemente, no início de 2008, e emitir qualquer opinião sobre suas atividades é bastante prematuro. Entretanto, podemos afirmar que o grau de eficiência das corregedorias está diretamente relacionado com três itens que Cepik enumera em seu artigo: (i) autonomia da corregedoria, (ii) vontade política e capacidade de atuação dos fiscais, (iii) do acesso a documentos, recursos e pessoas.

A autonomia é de extrema importância, pois com esta os servidores das corregedorias estão mais livres de pressões decorrentes de suas atividades, e assim podem trabalhar com maior eficiência. A ABIN, a princípio, adota um modelo pouco autônomo, com a corregedoria subordinada ao Diretor-Geral (é órgão de assessoria direta ou imediata do Diretor-Geral) e tem Corregedor-Geral nomeado por ele (vide o organograma no Capítulo 3).

A vontade política e a capacidade de atuação dos fiscais é um aspecto subjetivo, pois depende do caráter ético de cada servidor, se a remuneração dele está de acordo com a expectativa e se os fatores morais da sociedade lhe influenciam positivamente ou negativamente.

O acesso a documentos, recursos e pessoas é de suma importância, pois neles estão as evidências que podem inocentar ou condenar determinado ato ou sujeito público. No País, existem leis (Lei nº 6815/1980 e Decreto nº 4553/2002) que estipulam as condições de acesso aos documentos e informações sigilosas, assim como entre as garantias fundamentais figura o *habeas data* e o direito de petição, que asseguram o acesso aos documentos e certificados da administração pública. Entretanto, ainda faltam, especialmente no que toca ao Decreto nº 4553/2002, que regulamenta a Lei nº 6815/1980, condições mais flexíveis e menos burocráticas de acesso aos documentos sigilosos.

O controle interno também pode ser feito pelo Executivo. No caso específico brasileiro pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, além da supervisão

---

<sup>75</sup>Brasil. Lei 6.408/2009, de 24 de março de 2008. Artigo 7 Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2007-2010/2008/decreto/d6408.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2008.



da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo. Esse tipo de controle tem como característica principal supervisionar os trabalhos de inteligência estabelecendo diretrizes, objetivos, prioridades e alocação de recursos.<sup>76</sup>

No Brasil, a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República exerce o controle administrativo, orçamentário e contábil, enquanto a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo trabalha na supervisão operacional da Agência.<sup>77</sup>

#### **4.1.1.3 O controle externo parlamentar**

Segundo o sistema de “freio e contrapesos”, característico dos Estados democráticos que têm seus poderes independentes entre si, o Congresso detém a responsabilidade, em nome de seus representados, de fiscalizar as ações do Poder Executivo (inclusive a agência de inteligência). Devendo averiguar se o estabelecido na Constituição Federal, como o respeito aos direitos humanos e as garantias individuais e coletivas, é atendido pelo Estado. Em um Estado democrático de direito, o controle exercido pelo Poder Legislativo é imprescindível para proteger a população contra possíveis abusos do poder público.<sup>78</sup>

O controle externo é exercido pelo Poder Legislativo e, diante da eficácia restrita dos demais mecanismos de controle da atividade de inteligência, deveria ser a maneira mais eficiente de controle desses órgãos.

Para atingir um grau de eficiência satisfatório, é necessário que o órgão de controle externo, além de ser permanente, possua autonomia para requerer quaisquer documentos que contenham informações, sigilosas ou não, relevantes para as atividades de controle da atividade de inteligência.<sup>79</sup>

Ainda, de acordo com Marcelo Saín, o controle legislativo deveria inspecionar as atividades operacionais desempenhadas pelas agências de inteligência que visam a obtenção de informações. Dessa forma, considerando, sua finalidade, deveria analisar se seus meios não desrespeitaram nenhum pressuposto legal e se realmente tais atividades necessitam ser

---

<sup>76</sup> Brito, Joanisval. Op. cit., pág 24

<sup>77</sup> Brasil. Lei 9883/199, de 7 de Dezembro de 199. Artigo 5 e Artigo 14.

<sup>78</sup> Brito, Joanisval. Op. cit., pág 29

<sup>79</sup> Antunes, Priscila. Controle da Atividade de inteligência no Brasil: legitimidade e eficiência enquanto desafio institucional. In Latin American Studies Association XXV International Congress. Outubro de 2004 Las Vegas, Nevada – USA. Pág. 3

classificadas como sigilosas, assim como os documentos que as envolvem.<sup>80</sup> Segundo Joanisval Brito, para o melhor controle externo é necessário:

- "que a comissão parlamentar tenha um regimento interno bem definido, que estipule seus procedimentos e regras;
- a comissão não pode delegar suas tarefas;
- deve possuir força para a convocar a autoridade do Poder Público que achar conveniente para pedir esclarecimentos ou prestações de contas;
- deve ter força para requerer, mediante as instituições públicas e privadas, informações utilizadas em operações e suas fontes;
- por razões de segurança, suas reuniões e atividades devem ser mantidas em sigilo;
- deverá apresentar às Casas do Congresso, de forma regular, um relatório sobre suas atividades;
- mediante grande interesse público, poderá fazer ostensivo qualquer documento que tenha sido classificado como sigiloso;
- deve possuir local próprio para suas reuniões, quadro de funcionários próprios, orçamentos e mecanismos próprios, facilitando a manutenção do sigilo das matérias apreciadas".<sup>81</sup>

No Brasil, esse controle é feito por representantes das duas casas do Poder Legislativo (Senado e Câmara dos Deputados). O controle é exercido pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), composta pelos líderes da maioria e da minoria da Câmara dos Deputados e do Senado, bem como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.<sup>82</sup> Instalada em novembro de 2000, a Comissão conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), que fiscaliza o dispêndio dos recursos federais distribuídos pelo Poder Executivo.

O CCAI é responsável por apresentar relatórios semestrais ao Congresso, contendo a fiscalização das atividades inteligência e os recursos orçamentários utilizados.

---

<sup>80</sup> Saín, Marcelo apud Antunes, Priscila. Op. cit. 2004, pág. 3

<sup>81</sup> Brito, Joanisval. Op. cit.. pág 29

<sup>82</sup> Brasil. Lei 9883/199, de 7 de Dezembro de 199. Artigo 6 parágrafo 1.

Ainda, ao Diretor-Geral da ABIN cabe remeter dois relatórios para CCAI sobre todas as atividades de inteligência praticada por órgãos membros do SISBIN.<sup>83</sup>

Desde sua criação até o presente momento houve 26 reuniões da CCAI. A maior parte dessas reuniões foram realizadas em decorrência de escândalos publicados pelos meios de comunicação, logo podemos inferir que essas têm o objetivo de “apagar incêndios” e tentar transparecer para sociedade que existe um controle sobre as atividades de inteligência. Um exemplo disso é que desde a divulgação das irregularidades da *Operação Satyagraha*, envolvendo servidores e ex-servidores da ABIN, aconteceram duas reuniões da Comissão, uma em 9 de setembro e outra no dia 17 do mesmo mês, totalizando cinco até outubro de 2008, número que pode ser considerado bastante elevado, pois devemos levar em consideração que em 2007 não houveram reuniões da Comissão e que em 2006 apenas duas foram realizadas. O período de maior atividade da Comissão foi no ano de 2005, sob a Presidência do Senador Cristovam Buarque.<sup>84</sup>

Outro problema que enfrenta a CCAI é a falta de sigilo que alguns membros do Congresso tratam assuntos, que por sua natureza, deveriam permanecer resguardados. Um exemplo disso está na segunda reunião da Comissão, em novembro de 2000, quando vários parlamentares que não poderiam ter acesso à reunião e que não tinham qualquer responsabilidade perante as informações que ali seriam apresentadas estiveram presentes, fazendo com que os sabatinados naquela ocasião (Coronel Ariel de Cunto e General Alberto Cardoso) sentissem pouca segurança ao repassar seus conhecimentos.<sup>85</sup> Transpareceram um sentimento que parece imperar em alguns congressistas de que estão acima das leis. Apesar desse episódio, nos últimos anos o sigilo das matérias abordadas na comissão tem sido respeitado (como apontará Joanisval Brito no Capítulo 4).

Também podemos notar certo desinteresse por parte dos parlamentares de participar da CCAI. O Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB – PR) já comentou que devido à Comissão ser formada por congressistas com muitas atribuições, especialmente os líderes da maioria e da minoria de cada casa, a CCAI acaba relegada a um segundo plano. Essa situação fica nítida na primeira reunião do ano de 2001, quando o Senador Jéferson Peres se disse não “interessado” no cargo de Presidente da Comissão. Em outras oportunidades, as reuniões tiveram sua data remarçada por até três vezes, até que atingissem o quorum necessário para a sua realização. Como forma de solucionar esse problema, o Deputado Luiz Carlos Hauly,

---

<sup>83</sup> Antunes, Priscila. Op. cit., 2004 pág. 13

<sup>84</sup> Ver tabela no anexo I com o número de reuniões por ano.

<sup>85</sup> Antunes, Priscila. Op. cit. 2004 pág. 8

primeiro relator da Comissão, sugeriu uma reformulação da composição da comissão, modificando o número de membros da Comissão para treze.<sup>86</sup>

Assim, o controle externo exercido pelo Poder Legislativo atrai pouca atenção dos parlamentares. Segundo Priscila Antunes, há vários motivos para o desinteresse político dos congressistas. Inicialmente, em razão de ser uma atividade que dificilmente lhe trará retorno eleitoral, pois as atividades de inteligência, por motivos lógicos, estão muito distantes do conhecimento público em geral. Logo, uma atuação nessa área por um parlamentar tenderia a passar despercebida por seu eleitorado. Além disso, há ainda o estigma de que a agência de inteligência pratique atividades pouco éticas ou moralmente condenáveis no desempenho de suas funções. Não se formou ainda uma cultura da relevância da atividade de inteligência e, pior, não se formou um sentimento de confiança. Assim, um congressista dificilmente gostaria de arriscar sua reputação ao participar do cotidiano de uma atividade que desperta tantas dúvidas na sociedade. Por último, o político poderia ver sua imagem sofrer um desgaste muito grande ao tentar fazer prevalecer a autoridade do controle externo.<sup>87</sup>

Podemos citar também a composição da CCAI, que tem em seus membros políticos que atuam em diversas frentes e que possuem uma agenda bastante atribulada, dificultando o encontro entre os líderes para discutir e controlar um tema que lhes trariam tão pouca vantagem política.

Apesar de essa Comissão representar um avanço significativo no controle das atividades de inteligência, ela precisaria ser mais atuante no acompanhamento das atividades da ABIN para que o controle fosse satisfatoriamente exercido.

#### **4.1.1.4 O controle externo exercido pela imprensa**

Com o avanço da tecnologia no fim do século passado, houve a difusão de novos meios de comunicação em massa, intensificando a presença de uma grande variedade de meios de comunicação independentes, facilitando, assim, o controle das atividades de inteligência por esses canais.

Entretanto, Cepik acredita que existam dois grandes empecilhos a esse controle exercido pelos meios de comunicação.

---

<sup>86</sup> Castro, Maria Helena de. Controles parlamentares e os militares no Brasil: audiências públicas e requerimentos de informação, 1995-2004.

<sup>87</sup> Antunes, Priscila. Op. cit., 2004, pág. 4

O primeiro é um questionamento pertinente que deve ser feito em relação à isenção jornalística quando alguma notícia é publicada. Deve-se levar em conta que, por diversas ocasiões, o governo utiliza a mídia para fazer propaganda de suas benfeitorias, utilizando como uma prática eleitoreira e visando se beneficiar no próximo processo eletivo. Sabendo-se que os meios jornalísticos têm como objetivo maior a venda de seu produto, por diversas vezes adotam textos sensacionalistas e que, por isso, não prima pela imparcialidade.

Além disso, foi prática recorrente em agências de inteligência mundialmente reconhecidas, como CIA, KGB e o Mossad, durante a guerra fria, a infiltração de agentes em canais de informação. Ainda na década 70 essa prática foi repudiada com veemência e dita extinta pelo então Diretor da CIA, George Bush. Na década de 90 foi a vez da KGB anunciar a extinção dessa prática.<sup>88</sup> Apesar de no Brasil não haver registro de infiltrações em meios de comunicação, pode-se inferir que a mídia pode não atuar de forma imparcial e não está isenta das influências da agência em suas publicações, pois essa pode utilizar os canais de informação como forma de disseminar contra-informação.

O segundo problema, segundo Cepik, que a mídia encontra para exercer o controle das atividades de inteligência está no impasse entre o que o deve ser mantido como informação sigilosa e o que deve se tornar público. Esse dilema não é apenas uma questão de ética profissional do jornalista, que ao elaborar seu trabalho deve decidir quais informações são de importância para o interesse nacional e quais podem ser divulgadas para a população, mas também uma questão jurídica, afinal está previsto no Código Penal que revelar segredos de Estado que um indivíduo detêm (em razão de sua função profissional ou não) é crime.

Apesar dessas dificuldades, a mídia continua sendo o principal meio de controle das atividades de inteligência no País, graças ao caráter “denuncista” e, por muitas vezes, sensacionalista de algumas publicações. Em razão disso pode-se incorrer em um terceiro problema: o conhecimento (ou falta) da imprensa sobre a atividade de inteligência. Não é raro vermos jornalistas confundirem inteligência com repressão, inteligência com “bisbilhotar” ou até mesmo inteligência com investigação criminal.<sup>89</sup> Portanto, há que ter cautela com o controle da imprensa devido a um natural desconhecimento do assunto e com o jornalismo sensacionalista.

Dessa forma, vemos que após a democratização brasileira, apesar dos esforços para aumentar o controle institucional sobre a Agência Brasileira de Inteligência, a forma

---

<sup>88</sup> Cepik, Marco. Op. cit., pág. 302

<sup>89</sup> Antonio Lima classifica, na página 29 de sua pesquisa, investigação criminal como: a obtenção de indícios ou provas que consigam solucionar um fato que vá contra as normas estabelecidas, limitando-se a um único delito, portanto uma definição bastante distinta das utilizadas no capítulo 1 para definir a atividade de inteligência.

mais eficiente de fiscalização não se alterou (apesar de todos seus problemas). Continua sendo historicamente a mesma: a imprensa.

## 4.2 O recrutamento de servidores

O debate acerca desse tema envolve a questão do concurso público para selecionar novos servidores. A partir da década de 90, o concurso público passou a ser, de acordo com a legislação brasileira vigente, a forma de recrutamento de novos servidores efetivos, não somente para a agência de inteligência, como para todo o serviço público.

Como vimos no capítulo anterior, a Lei nº 11.776/2008 dispõe que para o ingresso no quadro de funcionários da ABIN é necessário que qualquer candidato seja aprovado em concurso de provas ou de provas e títulos. O concurso ainda terá avaliação de capacidade física, avaliação psicológica, avaliação médica e processo de investigação social. Ao fim de todo esse processo, que no último concurso realizado pela agência, em 2008, levou cerca de quatro meses, haverá o curso de formação dos futuros servidores da agência, que terá caráter não somente classificatório como também eliminatório.

Antônio Lima argumenta que em nenhum outro país o processo seletivo para essa função é realizado por meio de concurso público.<sup>90</sup> A título de comparação, a CIA faz recrutamento por meio do seu endereço na rede mundial de computadores<sup>91</sup>, disponibilizando todas as funções (e subfunções) com a descrição das atribuições de cada uma delas, os pré requisitos para candidatar-se a uma vaga (boa parte exige o título de Mestre) e um aviso sobre a necessidade de discrição em relação a sua candidatura, que versa o seguinte:

“Amigos, família, indivíduos ou organizações podem estar interessadas em saber de sua candidatura a um emprego na CIA. O interesse deles, no entanto, não pode ser benignos ou no melhor interesse deles. Não há como controlar o que eles dizem a terceiros. Portanto, pedimos discrição e bom senso ao efetuar sua candidatura a uma posição da agência. Conforme sua evolução no processo seletivo serão dadas mais instruções sobre esse assunto.”<sup>92</sup>

A CIA ainda oferece um programa de treinamento e aperfeiçoamento de indivíduos que estejam saindo das forças armadas e indo trabalhar na agência, assim como uma lista de benefícios aos seus servidores (prática comum nos Estados Unidos), como o

---

<sup>90</sup> Lima, Antonio Vândir de Freitas. Op. cit.. Pág. 29

<sup>91</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Central Intelligence Agency (CIA). Disponível em: <<https://www.cia.gov/careers/index.html>>. Acesso em: 01 mar. 2009.

<sup>92</sup> Idem, ibidem. Disponível em: <<https://www.cia.gov/careers/index.html>>. Acesso em: 02 fev. 2009.

pagamento de cursos de pós-graduação e especialização, visando atrair o melhor disponível no mercado de trabalho.

A agência britânica MI6 passou a utilizar, em 2005, um endereço eletrônico<sup>93</sup> para o recrutamento de novos agentes, fazendo com que o processo de seleção se tornasse mais transparente. Assim como na agência americana, o endereço contém informações como o perfil do candidato, os requisitos e os benefícios que ele receberá. Existe até um “*virtual tour*”, que faz com que o candidato aplique suas habilidades para que ele saiba se possui o perfil correto para o serviço que irá desempenhar.

Sem entrar no mérito das diferenças básicas que cada tipo de processo seletivo acarreta, como demora ou custo, não se pode negar que a seleção por meio de concurso abriu a concorrência aos melhores candidatos do processo seletivo e proporciona uma democratização do processo seletivo e uma conseqüente renovação de funcionários e de ideologias, uma vez que a subjetividade existente em outros processos seletivos acaba por ser minimizada ou eliminada.

O problema do recrutamento por meio de concurso é a nomeação de novos servidores que não possuem vocação para desempenhar as atividades, que apenas participaram da seleção atraídos pelo salário ou pela estabilidade que a carreira pública oferece no Brasil. Diminuindo a satisfação do servidor e o comprometimento dele com a instituição, torna o trabalho da agência menos eficiente e que pode significar o mal uso do dinheiro público, se observamos todo o recurso despendido para treinar e capacitar um profissional que pouco se interessa por suas atribuições. Essa falta de comprometimento, inclusive, pode ser considerada ainda mais grave se levarmos em consideração que o órgão em questão está diretamente ligado à defesa do interesse nacional e é responsável pela detenção e análise de informações estratégicas e essenciais para o bom funcionamento do Estado.

Outra questão polêmica sobre esse tema diz respeito ao fato da proteção da identidade do agente que, por razões óbvias, no processo seletivo por meio de concurso público fica bastante comprometido. A solução paliativa encontrada para minimizar a publicidade e preservar a identidade dos futuros servidores da agência de inteligência foi identificá-los durante todo o processo de seleção apenas por seu número de inscrição. No entanto, essa medida apenas dificulta a identificação do candidato e não elimina a

---

<sup>93</sup>REINO UNIDO. Secret Intelligence Service (SIS). Disponível em: <<http://www.sis.gov.uk/output/careers-1.html>>. Acesso em: 01 mar. 2009.

possibilidade de reconhecimento do candidato. Antônio Lima, nesse sentido, acredita que o recrutamento deve ser feito por servidores da ABIN de forma direta dentro dos órgãos públicos e das universidades, funcionando como “headhunters” da atividade de inteligência.<sup>94</sup>

### **4.3 A regulamentação da atividade operacional e proteção da identidade dos funcionários da agência inteligência**

Antes de falarmos das questões de proteção da identidade e regulamentação da atividade operacional, faz-se necessário a explicação da atividade de inteligência como profissão. Thomas Bruneau acredita que acima das quatro funções da atividade de inteligência (coleta, análise, contra-inteligência e operações clandestinas) está o requisito primordial para o desempenho da função que é o sigilo.

Para cada uma dessas funções existe um grande número de aptidões que caracterizam um indivíduo ideal para exercer suas competências. Armando Vidigal acredita que um analista de inteligência, por exemplo, deve ser um profissional com forte conhecimento em “cultural geral”, com conhecimentos em política, economia, história, entre outras especialidades.

Um servidor que trabalhe com a função de coleta deve possuir, dentro das limitações éticas impostas pela agência e pela legislação, um treinamento adequado para alcançar a obtenção de informação, seja infiltrando-se em órgãos ou grupos ou pelo exame de documentos e fontes ostensivas.<sup>95</sup>

Já um servidor que atue na área de contra-inteligência deverá possuir, em regra, experiência na área de análise de inteligência e tenha demonstrado aptidão para exercer uma função nessa área. Vidigal vai além, e afirma que cada agente deve possuir uma característica necessária para operar no seu campo de atuação. Por exemplo, servidor que atue na proteção de segredos industriais deve ter amplos conhecimentos dessa área.<sup>96</sup>

O servidor que atuar na parte de operações clandestinas, segundo Bruneau, deve conseguir realizar ações de inteligência de forma eficiente e, especialmente, de forma sigilosa.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> Lima, Antonio Vandir de Freitas. Op. cit., pág. 29

<sup>95</sup> Vidigal, Armando. Inteligência e Interesses Nacionais. In Encontro de Estudos: Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI (Brasília : 3. : 2004 ). III Encontro de Estudos: Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004. pág. 34

<sup>96</sup> Idem, ibidem. pág. 37

<sup>97</sup> Bruneau, Thomas. Op. cit., 2000 pág. 26



Levando em consideração essas atividades, o legislador deve possuir conhecimento suficiente para elaborar regulamentos que delimitem e possibilitem a atuação do agente de forma eficiente. Ao tomar essa atitude, a Escola de Inteligência poderá doutrinar melhor os servidores da atividade de inteligência no Brasil, pois estará respaldada por lei específica.

Entretanto, nesse aspecto voltamos ao que já foi abordado neste capítulo, quando mencionamos que as algumas expressões na legislação inerente a atividade de inteligência são genéricas ou insuficientes. Na Lei nº 11.776/2008 fala-se das atribuições de cada carreira dentro da Agência Brasileira de Inteligência. Entretanto, não existe nenhuma definição do que possa ser “operação de inteligência”, nem há uma especificação do que é permitido (os métodos operacionais) ser realizado nela.

A definição e a delimitação desse campo poderiam trazer fim a polêmicas como a utilização de escutas telefônicas por profissionais de inteligência (o que hoje não é permitido) ou até mesmo o porte de arma (o que hoje é permitido).

Quanto à proteção da identidade do agente de inteligência, existe uma preocupação por parte da ABIN quando esses são investigados pela Polícia Federal ou quando são chamados a prestar depoimento a uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).

Essa preocupação condiz com a principal característica da profissão de inteligência: sigilo. Deve-se partir do pressuposto que a identidade de um profissional, uma vez revelada, torna o profissional inapropriado para exercer a função. Portanto, a Agência acaba perdendo um profissional qualificado que não poderá mais atuar com a discrição necessária para desempenhar as funções com eficiência.

Nesse caso em específico é importante sensibilizar o Poder Legislativo, para este possa aprovar normas para a proteção da identidade do profissional de inteligência, assim como prever punições severas para aqueles que descumprirem com a lei. Além disso, faz-se importante o melhor entendimento da imprensa e de outros órgãos do Estado em relação a importância do trabalho desempenhado por esses profissionais para que a agência não perca qualidade em razão do jogo político presente no cenário nacional ou pela ganância de profissionais dos meios de comunicação.

Dessa forma, é importante que exista uma conscientização da classe política, de funcionários públicos do judiciário, das polícias e da imprensa visando o maior conhecimento da atividade, para que sejam elaboradas leis específicas e de forma a evitar uma “caça as bruxas” com denúncia precipitada, sem que antes ela seja corretamente apurada.

## 5 A AVALIAÇÃO DA INTELIGÊNCIA BRASILEIRA

Com o objetivo de fazer uma avaliação do Sistema de Inteligência Brasileiro e sua agência central, a ABIN, foi elaborado um questionário para que algumas pessoas envolvidas, ou que já estiveram envolvidas diretamente com a área, pudessem responder. Nesse questionário foram abordados os temas de maior crítica da sociedade acadêmica em torno do assunto: controle, reestruturação do órgão e o estigma que a ABIN carrega de seu órgão similar na ditadura, o SNI.

Para responder o questionário foram escolhidos Oficiais de Inteligência<sup>98</sup>, o Diretor-Geral da ABIN e um especialista do assunto no Congresso Nacional. Cada subdivisão deste Capítulo corresponderá a uma pergunta do questionário.<sup>99</sup>

Dessa forma, espera-se ter uma avaliação digna do atual cenário da inteligência no País, ao colocar as opiniões dos diferentes especialistas entrevistados.

### 5.1 A reformulação da atividade de inteligência nas últimas décadas

Toda a evolução do marco regulatório da atividade de inteligência ao longo das últimas décadas, abordado no fim do primeiro Capítulo e ao longo do Capítulo 2 do presente trabalho, tem despertado críticas e elogios de muitos especialistas. Apesar da evidente evolução da legislação nesse campo, há muito trabalho a ser realizado. O Diretor-Geral da ABIN, Wilson Roberto Trezza, acredita que a evolução da Atividade de Inteligência (AI) passou por grande progresso, considerando um marco a extinção do SNI, em 1990, e o ápice desse processo com a aprovação da Lei nº 9.883, em 1999. No entanto, ele faz ressalvas de que, apesar institucionalmente consolidada, a Agência “carece de ferramentas e prerrogativas legais adequadas ao cumprimento de sua missão institucional”, enquanto que o SISBIN carece de maior integração, em razão de alguns membros do sistema não serem “órgãos setoriais de Inteligência”.

Apontando nessa mesma direção, o Analista Legislativo, Joanisval Brito, concorda ao dizer que a integração dos órgãos membros do SISBIN ainda está aquém do que deveria ser. Ele afirma que a cooperação entre os órgãos e a troca de informações dá-se quase

---

<sup>98</sup> Devido ao seu ofício, os Oficiais de Inteligência pediram para que suas identidades permanecessem em anonimato, portanto utilizaremos os nomes fictícios de João e José.

<sup>99</sup> Para ver as perguntas feitas aos entrevistados ver o Anexo B.

que de maneira informal. O Analista ressalta que, apesar de toda a evolução, ainda falta um mandato claro para Agência e o controle externo deixa a desejar.

Adicionando ao que já foi comentado, o Oficial de Inteligência José acredita que a evolução da legislação da atividade de inteligência é “errática” e que ela poderia ser mais eficiente se houvesse a elaboração do Plano Nacional de Inteligência, que está previsto na Lei nº 9883/99. Enquanto isso, o Oficial de Inteligência João faz severas críticas à evolução desse processo, afirmando que há pouco interesse político para a normatização da atividade (ou pelo desconhecimento sobre a área ou mesmo por falta de interesse político), ressaltando que nem o governo e nem a sociedade civil se predispõem a debater o tema, ainda considerando que a imprensa está constantemente mal informada, repassando informações inverídicas ao público.

## **5.2 A atuação da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência**

Ao longo do terceiro Capítulo tivemos a oportunidade de observar a atuação limitada e pouco eficiente da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência. Nesse aspecto, Wilson Roberto Trezza ressalta a importância do controle que o Poder Legislativo deve exercer sobre o Poder Executivo, em um regime democrático, valorizando o que foi instituído na Lei nº 9883/99. Trezza argumenta que a Comissão ainda carece da aprovação de seu regimento interno, abstendo-se de fazer qualquer juízo de valor mais profundo sobre assunto, alegando que isso não cabe ao Poder Executivo. Entretanto, ele admite que quanto mais célere for o processo de estabelecimento do regimento interno da CCAI melhor será o desempenho da AI.

Joanisval Brito acredita que o desempenho da Comissão poderia ser mais eficiente. O Analista do Senado Federal, ao comentar a demora para a formulação de um regimento interno para a Comissão, diz que entende a pouca atividade dela, pois seus membros são os líderes do Congresso, o que os fazem ocupados com diversos assuntos de cunho político, sobrando-lhes pouco tempo disponível (e em comum) para reuniões. Como solução para esse problema, ele propõe uma reformulação não somente dos membros da Comissão, mas também a reforma estrutural da CCAI.

Outra crítica que ele faz é que, por acordo (afinal não há regimento interno), a presidência da Comissão é alternada ente o Presidente do Senado e o Presidente da Câmara. Portanto, sofre com as regras diferentes para constituição (eleição) dos cargos em cada casa, o que, somado ao curto mandato de dois anos que é dada aos membros da CCAI, faz com que

exista uma grande rotatividade. Na visão do Analista isso é prejudicial, pois os congressistas criam pouco vínculo com a Comissão, fundamental para a atuação eficiente da mesma.

Um terceiro fator que Joanisval Brito analisar é a falta de uma estrutura de apoio para Comissão. Ele argumenta que no Congresso há somente um especialista na área de inteligência e que ainda tem que dividir suas atribuições com atividades da Comissão Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN). Além disso, há a necessidade de um *staff*, se não permanente, que tenha poucas atividades a compartilhar com outras comissões. Para um melhor funcionamento, o Analista prevê que as reformas estruturais devem abarcar essa área de apoio.

Para Joanisval Brito existe outro fator inconveniente, que é quanto a constitucionalidade da CCAI, pois argumenta que é esta Comissão foi criada por lei (Lei nº 8993/90) e que a prerrogativa de criação de comissões no Congresso é de cada uma das casas legislativas ou delas em conjunto, nos casos das comissões mistas.

Nesse contexto, revela que há um projeto, ainda embrionário, de reformulação e reestruturação, que ele e o Senador Demóstenes Torres (DEM-GO) pretendem aprimorar, para que possa ser apresentado ao Congresso. A assessoria do Senador, quando inquirida sobre o projeto, afirmou que existe uma discussão sobre o assunto, ainda que de forma incipiente sobre a constitucionalidade da Comissão e a modificação das formas de controle da AI.

O Oficial de Inteligência José também aponta que a CCAI atua de forma distante, pouco empenhada com o melhoramento da AI. Ele acredita que a Comissão atua na revisão da atividade e não buscando seu aperfeiçoamento. Ressalta que a inoperância do controle das atividades de inteligência acaba por gerar a desconfiança da sociedade civil em relação a essa atividade e seus agentes. O Oficial de Inteligência João ressalta as poucas reuniões realizadas pela Comissão, creditando isso a pouca visibilidade política que esses temas dão aos congressistas, reforçando a opinião da falta de interesse político.

### 5.3 A adoção de dois órgãos de inteligência como forma de controle

No primeiro Capítulo observamos que uma das críticas feitas a atuação da SNI foi que a agência centralizava todas as operações de inteligência. Considerando que as operações de inteligências são descentralizadas, foi feito um questionamento se a adoção de mais de uma agência poderia beneficiar o controle da atividade de inteligência. Entretanto, antes de iniciarmos o debate acerca desse tema, vale destacar que Joanisval Brito faz uma ressalva importante, ao afirmar que um órgão não teria por função fiscalizar o outro. O que pode ocorrer é que dois órgãos, agindo sob sigilo, podem acabar descobrindo atividades inapropriadas que um dos servidores de um dos órgãos possa, eventualmente, cometer. Joanisval Brito relembra um caso célebre, que aconteceu nos Estados Unidos da América, quando o agente do FBI Robert Hanssen foi descoberto pela CIA como o responsável pela venda de vários segredos norte-americanos ao serviço de inteligência russo, naquele período denominado KGB.

Wilson Roberto Trezza vê essa divisão da atividade de inteligência no campo de atuação interno e externo como benéfica (como temos na Grã-Bretanha o MI-5 e o MI-6), ressaltando que em alguns países as atividades de contra-inteligência também são dissociadas da atividade de inteligência. Wilson Trezza atribui essa maior divisão à países desenvolvidos e acredita que apesar do Brasil adotar um modelo que centraliza a atividade de inteligência (interna e externa) e contra-inteligência em um único órgão, poderá, de acordo com o aumento da relevância brasileira no contexto internacional, “suscitar mudanças nesse modelo centralizador”.

Joanisval Brito vê essa separação de poderes como importante, desde que essa dilua os poderes da agência central e não estabeleça uma competição entre os órgãos responsáveis pelas AI, pois resultaria não somente em uma “corrida” pelo prestígio do Chefe de Estado, como criaria dificuldades na cooperação entre as “agências concorrentes”. Ele acrescenta, ainda, que no sentido de fiscalização das AI pelo Poder Executivo a melhor alternativa seria adotar algo parecido como Inspetores Gerais, que atuariam de forma a ser os “olhos e ouvidos” do Ministro Chefe do GSI ou até mesmo do Presidente da República.

Compartilhando da visão de Joanisval Brito, o Oficial de Inteligência João ainda alerta que no caso de haver mais de uma agência, além da possibilidade de ter competição entre as agências como fator negativo, pode gerar o efeito contrário, ou seja, uma “fisiologia” entre elas, em outras palavras, uma condescendência poderia existir entre os órgãos.

O Oficial de Inteligência José acredita que a utilização de mais de uma agência não trará benefícios. Dada as condições que se apresentam no Brasil, a instituição de mais de uma agência, segundo ele, somente aumentaria a burocracia, diminuindo a eficiência do órgão. Ele argumenta que mais informações estariam descentralizadas, dificultando a unificação para subsidiar a tomada de decisão do Chefe de Estado.

#### **5.4 O controle externo ou eficiência**

Ao discorrer sobre o controle das atividades de inteligência, as palavras controle e eficiência aparecem com frequência. Dessa forma, seria possível dissociar a eficiência de uma agência ao controle que ela sofre. Joanisval Brito vê essa questão como um fator dependente do outro. Ele afirma que somente é possível verificar a eficiência da AI se houver um controle eficaz. Nesse ponto, ele aborda o ano de 2005, quando a CCAI, sob Presidência do Senador Cristovam Buarque, teve maior atividade durante o ano devido a importância dada pelo Congresso à fiscalização do assunto. Ele faz uma ressalva, dizendo que, normalmente, a Comissão age de forma a revisar os atos já praticados ao invés de atuar no seu controle prévio ou autorizativo das ações, o que já havia sido comentado por um dos Oficiais de Inteligência.

Compartilhando da visão de Joanisval Brito, Wilson Roberto Trezza, enfatiza que, internamente, há esforços para aumentar a eficiência tanto da ABIN quanto do SISBIN, enumerando os cinco principais aspectos para a eficiência da AI, sendo eles:

- “ordenamentos jurídico que garanta mandatos legais compatíveis com sua necessidade de atuação;
- recrutamento, seleção e capacitação adequados de seus quadros;
- disponibilidade de recursos orçamentários capazes de fazer frente às suas necessidades;
- acesso aos mais modernos recursos tecnológicos;
- legitimidade perante a sociedade e ao governo a que serve, manifestada pelo conhecimento e confiança em seus próprios.”

Diferenciando do ponto de vista prévio quando Trezza e Brito mencionam uma relação importante entre controle e eficiência, o Oficial de Inteligência José afirma que ambas são importantes para o melhor desempenho da atividade de inteligência, enfatizando que apesar de muito se discutir sobre controle, a eficiência da atividade jamais pode ser “relegada

a segundo plano”. Enquanto isso, o Oficial de Inteligência José concorda com Trezza e Brito, afirmando que uma atividade de inteligência eficiente passa necessariamente por um efetivo controle externo, evidenciando que não existe debate sobre o tema e que nenhum assunto é definido como prioritário para o debate ou para os métodos de atuação dos agentes. Ele exemplifica afirmando que até hoje não existe uma regulamentação que verse sobre a utilização de “grampos telefônicos” ou de “proteção a identidade do agente”.

## **5.5 A evolução da AI no Brasil**

Como pudemos observar ao longo do Capítulo dois, muitas legislações inerentes às atividades de inteligência foram aprovadas num período recente, especialmente em relação as que envolvem aos servidores da Agência Brasileira de Inteligência, como a reformulação da carreira e o aumento salarial. Wilson Roberto Trezza acredita que, dentre todas as alterações sofridas nessa última década, a principal foi a vinculação da ABIN ao GSI, criando uma intermediação entre o Chefe de Estado e a AI, pois desvincula o Presidente da República das tarefas da administração, possibilitando que a Agência consiga maiores liberdades de atuação nesse campo.

No que se refere ao recrutamento dos recursos humanos, o Diretor-Geral da ABIN acredita que, apesar do concurso público trazer para o serviço de inteligência pessoas mais bem preparadas e que por meio dele se afasta possíveis acusações de preferências ideológicas no recrutamento, essa forma de seleção também cria problemas quanto a vocação dos aprovados no concurso público, assim como sua dedicação a determinadas atividades e até mesmo com servidores que possuem vínculos que comprometam sua participação na atividade de inteligência. Trezza acredita que a forma ideal de recrutamento (não entrando na discussão de sua viabilidade legal) seria o misto, ou seja, parte dos servidores seriam recrutados por concurso público e outra parte de forma direta.

Quanto às modificações da progressão da carreira dos servidores de inteligência e do aumento salarial, Trezza afirma que a melhora é boa para a valorização daqueles que já trabalham na área e incentiva que novas pessoas se interessem, atenuando a evasão de servidores. No entanto, ele ainda considera a remuneração atual defasada se comparada com outras carreiras típicas de Estado.

Joanisval de Brito acredita que todas as modificações, apesar de estarem aquém de seu potencial, caminham na direção correta. Ele enfatiza que uma das principais modificações foi o aumento salarial, ressaltando que na época da criação da ABIN um Oficial

de Inteligência recebia salário menor do que mil reais por mês. Em 2002, o soldo era cerca de R\$ 1.800,00 por mês, o que gerava insatisfação e uma grande evasão. Entretanto, Joanisval faz uma ressalva: a implementação de melhores salários não basta, é necessário que órgão seja reestruturado de forma a fazer com que as funções desempenhadas no órgão tenham um objetivo claro, para que seus servidores sintam-se satisfeitos no desempenho de seus trabalhos. Para isso, ele aponta que a recente criação da ouvidoria da Agência possa funcionar nesse sentido, de forma a fazer com que seus servidores sintam-se valorizados e que possam contribuir para uma melhoria e fortalecimento do órgão, inclusive auxiliando no controle interno das atividades de inteligência.

O Oficial de Inteligência João, nesse aspecto, compartilha da opinião que a reestruturação da carreira e o aumento salarial foram de extrema importância para Agência, pois diminui a incidência de agentes deixando a ABIN para juntar-se a outros órgãos. Ele também faz referências ao fato de que uma maior remuneração atrai pessoas de maior competência e preparo.

O Oficial de Inteligência José acredita que essas mudanças indicam o desejo do Estado de aperfeiçoar a atividade inteligência, evitando a evasão e valorizando os profissionais. Além disso, ele indica que devem ser estudadas e discutidas novas formas de controle da atividade ou o “aperfeiçoamento das já existentes”. Propõe, também, a elaboração de legislações inerentes a atividade como a proteção da identidade do agente e a delimitação da atuação da agência de inteligência, com objetos e objetivos claros e específicos.

## **5.6 O estigma do SNI**

Ao longo do trabalho observamos que a imprensa e parte da sociedade insiste em criar uma correlação entre a ABIN e sua antecessora o SNI, enquanto que outras instituições que atuaram de forma mais preponderante (a Polícia Federal e as Forças Armadas) conseguem despertar uma maior confiança desses grupos e da sociedade como um todo. O Diretor-Geral da ABIN acredita que o estigma que a Agência carrega é devido, basicamente, a dois fatores: a falta de conhecimento da estrutura montada no regime militar de combate aos subversivos e a forte presença do pensamento de esquerda na esfera política e administrativa. Wilson Trezza acredita que devido aos órgãos (SNI e ABIN) terem atribuições parecidas (a produção e salvaguarda de informações do Estado e da sociedade) faz-se uma comparação, que no ponto de vista dele, seria equivocada.



Além disso, ele menciona o dilema de toda agência de inteligência no mundo, que é a publicidade e a discricção. Trezza afirma que a publicidade compromete a capacidade de atuação da agência, podendo gerar desvios de conduta por parte de seus servidores. Portanto, atuar com discricção é parte essencial do serviço de inteligência.

Joanisval Brito acredita que o estigma que a ABIN carrega é devido principalmente ao fato dela ser o órgão central de inteligência e que, em razão disso, vários problemas, que não necessariamente são de sua responsabilidade, decaem sobre ela. O analista enfatiza que por ser o órgão central e por ter atribuições parecidas com a do SNI, a imprensa o identifica como alvo (presa) mais fácil na hora de revelar um escândalo. Ainda em relação a isso, Joanisval faz críticas à lei de imprensa, quando divulga informações que teoricamente foram reveladas por um funcionário público, pois dessa forma o jornalista, ao proteger sua fonte, invocando seu sigilo, estaria acobertando servidores que cometeram crime contra a Administração Pública tipificado pelo artigo 325 do Código Penal.<sup>100</sup>

Outra afirmação que Joanisval faz, é que um funcionário de inteligência, de acordo com as atribuições que a Lei nº9883/99 (Parágrafo Único do Artigo 2 e Inciso I do Artigo 4), ao levantar informações de forma sigilosa, pode colocar a reputação de pessoas poderosas em risco. Isso causa certo desconforto entre essas pessoas que, bem relacionadas, têm maior facilidade de manipular a informação que chega ao público em geral e, utilizando-se de conceitos consagrados pelos Direitos Humanos como a liberdade de expressão ou ameaça a privacidade, tentam encobrir atividades pouco éticas.

Ambos Oficiais de Inteligência afirmaram que a falta de conhecimento da atividade de inteligência é um grande fator para o aumento da desconfiança perante a sociedade. O Oficial de Inteligência José afirma que muito contribui para esse desconhecimento os veículos formadores de opinião, que apresentam informações pouco confiáveis e que não refletem a “realidade da instituição”. Já o Oficial de Inteligência João faz uma analogia com o “estigma de caixa preta”, no qual ele afirma que se teme a atividade de inteligência por não se conhecê-la. Ele acredita que a forma como muitos servidores da agência tratam determinados assuntos, considerando que não podem ser divulgados de forma nenhuma, é prejudicial, mas que já existem esforços (iniciados antes do escândalo envolvendo escutas telefônicas no Gabinete do Ministro Gilmar Mendes) para a divulgação da participação da ABIN, e não de seus métodos, em operações de alguma visibilidade, buscando aumentar a credibilidade da agência perante a sociedade.

---

<sup>100</sup> Brasil. Código Penal, Decreto- lei Nº 2848, de 7 de Dezembro de 1940. Artigo 325.

## 6 CONCLUSÃO

Inicialmente, deve-se manter em foco a definição utilizada no primeiro Capítulo, que caracteriza a atividade de inteligência como: o processo de coleta e uso da informação para auxiliar no processo de decisão. Faz-se necessário o entendimento de que Inteligência consiste na elaboração de estudos (análises) que visam melhor auxiliar processo decisório. No mundo contemporâneo a obtenção de informações acuradas que subsidiem o processo decisório é de fundamental importância. Portanto, no cenário contemporâneo das relações internacionais, o País que possuir uma agência de inteligência eficiente, sem desrespeitar os valores democráticos instituídos, exercerá grande influência mediante os atores internacionais.

No Brasil, historicamente, a sociedade civil e a classe política não possuem um pensamento orientado e esclarecido para a atividade de inteligência. O CDN, criado por Washington Luis, não passava de uma reunião ministerial, devido ao fraco suporte técnico e a falta de um quadro operacional para a coleta de informações. Vargas percebeu essa falha e tentou corrigi-la. Em seu governo há um primeiro esboço do que poderia ser o início de um órgão de inteligência. Mesmo assim, essa iniciativa de Vargas aproximava-se mais de um centro de estudos e pesquisas sobre assuntos estratégicos, de defesa nacional e assuntos fronteiriços do que um órgão que exercesse a atividade de inteligência.

O governo Dutra poderia representar essa mudança, pois como militar democraticamente eleito, haveria uma maior tendência para que assuntos estratégicos ganhassem importância no seu governo, até mesmo pela situação histórica que era vivida naquele período, com o início da Guerra Fria, a aproximação aos Estados Unidos da América e a expansão do ideário comunista. Apesar da criação da SFICI no governo Dutra, sua implementação e o efetivo funcionamento só se daria na década seguinte, no governo Juscelino Kubitschek, o que demonstra certo desinteresse político. Em razão disso, pode-se inferir que a pressão dos Estados Unidos da América, que até aquele momento ofereciam auxílio para a elaboração e a construção do órgão de inteligência, e que viviam o pânico da ameaça comunista; foi fator preponderante para que a SFICI virasse uma realidade.

Com o efetivo exercício do órgão, a semente da atividade de inteligência que havia sido plantada no início do século germinava e ganhava raízes. Durante os governos Jânio Quadros e João Goulart, mesmo com toda instabilidade política vivida pelo País, o SFICI desempenhou seu papel dentro das limitações técnicas.

Com o início do regime militar, o SFICI torna-se SNI, em 1967 e ganha importância política e orçamentária. O que, se analisado objetivamente, é bastante natural, afinal o órgão tradicionalmente chefiado por militares deveria ganhar relevância em um regime de exceção, que necessitava de precisão nas informações para combater indivíduos e grupos que pudessem apresentar ameaça a regime que havia sido estabelecido, não somente pelos militares, como por parte da sociedade civil conservadora e tradicionalista.

Mesmo com essa relevância dada ao SNI durante o regime militar, podemos notar contrastes na sua importância dentro do próprio regime. O SNI assumiu maior importância nos governos dos Presidentes da República que foram chefes do Serviço Nacional de Inteligência. Basta apenas comentar que a grande reforma estrutural do órgão foi no governo Médici e que uma grande renovação de cunho operacional no órgão foi feita no governo Figueiredo. Enquanto que nos governos Castelo Branco, Costa e Silva e Geisel pouco se fala na expansão das atividades de inteligência, enfatizando-se nesses períodos apenas a atuação do órgão de modo geral.

Ao fim do governo militar, a atividade de inteligência volta a enfrentar problemas em relação ao desconhecimento de sua atividade pela classe política e pela sociedade. No governo Sarney, o SNI ainda conseguiu se sustentar, mas, como é de conhecimento público, alguns servidores de inteligência atuavam, por ordens presidenciais, em atividades pouco relacionadas à inteligência. Alguns desses funcionários chegaram a atuar como fiscal dos controversos planos econômicos do governo Sarney.

A década de 90 marcaria não somente a extinção do SNI no governo Fernando Collor, mas também um retrocesso para a atividade de inteligência no País. Por quase uma década, o Brasil ficou sem um órgão civil de inteligência para o assessoramento do Presidente da República. Os poucos servidores que ainda restavam da área estavam desvalorizados, mal remunerados e sem perspectiva profissional. Ao invés de se aprimorar o sistema que tinha sido criado (mesmo com todas as falhas) e consertar os erros que existiam, em uma decisão política, extingue-se a agência de inteligência.

Até o governo de Fernando Henrique Cardoso tentaria se criar um novo sistema de inteligência no Brasil. Ainda no governo Collor seria criado, dentro da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), o Departamento de Inteligência. Houve a tentativa de se criar o Centro Federal de Inteligência. No governo Itamar Franco, também subordinada à SAE, seria criada a Subsecretaria de Inteligência. No entanto, projetos mais elaborados que versavam sobre o tema de inteligência ou não tinham apelo político suficiente ou enfrentavam problemas causados pelo conturbado período político e econômico que o País atravessava.

Em 1997, o Poder Executivo envia ao Senado o Projeto de Lei que criaria a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). A lei que criaria a ABIN e o SISBIN apenas seria aprovada em 1999. Durante esses dois anos em que o projeto tramitou nas casas do Congresso, trouxe à tona a discussão de dois aspectos importantes para instauração do órgão de inteligência: o controle externo da atividade e o recrutamento de profissionais para área. Apesar de deixar a desejar em muitos aspectos essa discussão foi encorajadora.

Ao fim do ano de 1999, a Lei nº 9883/99 é aprovada e apesar dos debates no Congresso, o novo projeto deixava a desejar. Apesar da reestruturação, tanto o profissional quanto a atividade de inteligência continuavam desvalorizados. Os salários estavam defasados e o estímulo profissional era baixo entre os servidores. Não por acaso esse período foi marcado por uma grande evasão dos profissionais da área.

No entanto, a legislação desde então vem se aprimorando. Nesse sentido, o ápice foi no ano passado, quando houve um reestruturamento das carreiras dentro da Agência Brasileira de Inteligência e o órgão passou por uma reformulação, inclusive com a criação de uma ouvidoria interna. A mudança em relação à carreira, que foi acompanhado de um aumento salarial, foi a reforma mais importante dentre as que houveram até o momento, pois trouxe expectativas de valorização do profissional de inteligência. Para isso, basta observar a concorrência do último concurso realizado pela ABIN.

Apesar disso, a evolução da legislação ainda não satisfaz temas polêmicos, que abordam a atividade de inteligência em um regime democrático: o controle externo; o recrutamento de pessoal; a regulamentação dos métodos operacionais e a proteção da identidade do agente.

No que toca o controle externo exercido pelo Poder Legislativo, a necessidade de modificação é urgente. De acordo com as opiniões de Joannis Brito e Wilson Trezza, é necessário que se aprove o regimento próprio da CCAI para que possa melhor desempenhar sua função. Deve-se, também, modificar sua composição, uma vez que seus membros (Presidentes e líderes da maioria e da minoria das duas casas do Congresso) são pessoas que já estão envolvidas com outras obrigações políticas que os regimentos internos da casa lhes impõem. Portanto, nesse aspecto a Comissão deveria ter membros que se dedicassem mais aos respectivos trabalhos, devido a natureza sigilosa e permanente do controle da atividade de inteligência. Outra modificação, que chegou a ser proposta na discussão para a aprovação da Lei nº 9883/99, é que o mandato dos membros da CCAI fossem iguais ao da legislatura. Assim, os membros poderiam criar maiores vínculos com a atividade e compreendê-la

melhor. Por fim, seguindo a linha de raciocínio de Joanisval Brito, a CCAI deve possuir um quadro técnico próprio e especializado no assunto, contribuindo para preservar o sigilo das reuniões e facilitar o assessoramento aos congressistas.

Dessa forma, a Comissão poderia ter uma participação constante nas atividades de inteligência, atuando não apenas na revisão e no controle, como também na aprovação e na elaboração das atividades desempenhadas pela agência, atuando de forma dinâmica e participativa no cotidiano da atividade.

A questão do recrutamento de pessoal esbarra na legislação, que obriga todos os órgãos públicos contratarem seus funcionários por meio de concurso público. Entretanto, pensando que uma agência de inteligência tem necessidades peculiares inerentes a sua atividade, dever-se-ia abrir uma exceção nesse caso. Nesse aspecto, deve-se considerar a opinião de Wilson Trezza, quando afirma que o recrutamento seria mais eficiente se seguisse um regime misto, ou seja, parte por concurso público e parte por contratação direta. Essa forma de recrutamento poderia atender melhor os interesses do Estado se os profissionais relacionados à parte administrativa (até mesmo os futuros recrutadores) fossem escolhidos por concurso público e para os cargos de natureza própria da atividade de inteligência o recrutamento fosse feito de forma direta (mediante critério tão rígido quanto o concurso público), escolhendo profissionais que já estão no serviço público ou universitários com aptidão na área. As contratações de forma direta sofreriam uma fiscalização especial, tanto internamente como externamente, dependendo do grau relevância e hierarquia do cargo a ser ocupado.

A regulamentação dos métodos operacionais é algo que a legislação brasileira ainda precisa avançar. É necessário estipular quais métodos os profissionais de inteligência poderão utilizar para a coleta da informação. Há uma grande discussão nesse sentido, pois muitos acreditam ser ilegal o levantamento de informações por agentes de inteligência. Ao regulamentar quais instrumentos de operação os profissionais poderão usar, os agentes cumprirão de forma mais eficiente uma das atribuições que a Lei nº 9883/99 confere a ABIN, que é obtenção de dados. Para a maior transparência das operações deveria criar um controle especial. Por exemplo, uma norma especial para utilização e fiscalização de escutas telefônicas pelos agentes de inteligência.

A legislação da atividade de inteligência também falha quando não garante a proteção da identidade do agente. Por disputas políticas internas, muitas vezes, a identidade de um profissional de inteligência é revelada em comissões parlamentares de inquérito ou investigações policiais, sem a comprovação de delito ou mesmo quando este deve dar simples

explicações. Ao expor o profissional, a agência de inteligência perde um funcionário que poderia estar desempenhando alguma atividade relevante. Portanto, deve-se estabelecer uma legislação que proteja a identidade do profissional de inteligência. Enquanto não for comprovado, em sentença judicial transitada em julgado, que cometeu algum tipo de infração, sua identidade deve permanecer em sigilo. Além disso, tal legislação ainda deve prever punição rigorosa para aquele que revelar identidade de um agente de inteligência, como já ocorre nos Estados Unidos da América.

De forma geral, para que ocorra a evolução da atividade de inteligência não basta fazer alterações na legislação. É necessário que nessas mudanças se envolva a sociedade, o meio acadêmico, a classe política e a imprensa, em um debate salutar sobre as medidas a serem adotadas. Faz-se necessário um trabalho da ABIN, no sentido de fazer com que a sociedade adquira maior conhecimento sobre a atividade de inteligência, trazendo, dentro do limite do sigilo necessário, conhecimento para escolas, universidades e associações, conscientizando os diversos segmentos da sociedade sobre a importância do trabalho desenvolvido pela agência. Somente com a difusão do conhecimento sobre a atividade de inteligência e do reconhecimento da importância para a segurança do Estado brasileiro, essa atividade poderá evoluir em consonância com os preceitos democráticos.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Priscila. *Controle da atividade de inteligência no Brasil: legitimidade e eficiência enquanto desafio institucional*. In *Latin American Studies Association XXV International Congress*. Outubro de 2004 Las Vegas, Nevada – USA.

\_\_\_\_\_. *SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*/ Priscila Carlos Brandão Antunes – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

BRASIL. Decreto-lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/16/1940/2848.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/ccivil03/decreto/2002/d4376.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.872, de 6 de novembro de 2003 - Dá nova redação aos arts. 4º, 8º e 9º do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/ccivil03/decreto/2003/D4872.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.408, de 24 de março de 2008. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança e das Gratificações de Representação da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2007-2010/2008/decreto/d6408.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.883, de 7 de Dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/19883.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.776, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, cria as Carreiras de Oficial de Inteligência, Oficial Técnico de Inteligência, Agente de Inteligência e Agente Técnico de Inteligência e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2008/Lei/L11776.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2008/Lei/L11776.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2008.

BRITO, Joanisval. *O controle da atividade de inteligência: consolidando a democracia*. In Revista Brasileira de Inteligência. Brasília: ABIN, v.1, n. 1, dez 2005.

BRUNEAU, Thomas. Controlling Intelligence in New Democracies. International Journal of Intelligence and Counterintelligence. 14: 323-341, 2001.

\_\_\_\_\_. Brazil: *Prospects for Intelligence Service Reforms in the Intelligence and Security Services*. Disponível em: <<http://stinet.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA479813&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2008.

\_\_\_\_\_. *Intelligence and Democratization: The Challenge of Control in New Democracies*. In The Center for Civil- Military Relations Naval PostGraduate School Monterrey, California, Occassional Paper #5. Março de 2000

BUZANELLI, Márcio Paulo. *Evolução Histórica da Atividade de Inteligência no Brasil*. In IX Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de La Administración Pública, Madrid, España, 2-5Nov. 2004 pag.2

CAMPANA, José. *Pan 2007 irá fortalecer o SISBIN*. In ABIN. Disponível em: <[http://www.ABIN.gov.br/modules/mastop\\_publish/?tac=Entrevista%3A\\_Jos%E9\\_Milton\\_Campana](http://www.ABIN.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=Entrevista%3A_Jos%E9_Milton_Campana)>. Acesso em: 10 dez. 2008.

CASTRO, Maria Helena de. *Controles parlamentares e os militares no Brasil: audiências públicas e requerimentos de informação*. in Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer 2005.

CEPIK, Marco. *Segurança Nacional e Controle Público: Limite dos Mecanismos Institucionais Existentes*. In Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol 23, n 2, julho/dezembro 2001, pp. 295-359.

CORREIO BRAZILIENSE. *Concorrência do concurso da Abin chega a 726,7 por vaga*. Disponível: <[www.ABIN.gov.br/modules/articles/article.php?id=3258](http://www.ABIN.gov.br/modules/articles/article.php?id=3258)>. Acesso em: 16 fev. 2009.

EMÍLIO, Luis Antônio Bittencourt. *O poder legislativo e os serviços secretos no Brasil (1964 – 1990)*. Brasília: Faculdades Integradas da Católica de Brasília, 1992.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Central Intelligence Agency (CIA). Disponível em: <<https://www.cia.gov/careers/index.html>>. Acesso em: 01 mar. 2009.

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

GRANJEIRO, Wilson. *Administração Pública*. 12Ed..Brasilia. Ed. Vestcon, 2006.

JACKSON, Robert; Sorensen, Geogre. *Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens/* – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007



LIMA, Antonio Vandir de Freitas. *O Papel da Inteligência Atualidade*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/senado/spol/pdf/MonografiaVandir.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2009.

MOTA, Gibran Ayupe. *A Consolidação da Ordem Democrática na Inteligência Brasileira*. In Revista Brasileira de Inteligência. Brasília: ABIN, v.2, n.3, set. 2006

REINO UNIDO. Secret Intelligence Service (SIS). Disponível em: <<http://www.sis.gov.uk/output/careers-1.html>>. Acesso em: 01 mar. 2009.

MONTEIRO, Tânia. *Lula cria grupo para reformular a ABIN*. In Estado de São de Paulo. Disponível em: <[http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20\\_090220/notimp327185,0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20_090220/notimp327185,0.php)>. Acesso em: 16 fev. 2009.

VIDIGAL, Armando. *Inteligência e Interesses Nacionais*. In *Encontro de Estudos: Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI* (Brasília: 3.: 2004). III Encontro de Estudos: Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.

**ANEXO A – Atividades da CCAI**

<b>ANO</b>	<b>REUNIÕES</b>
<b>2002</b>	1
<b>2003</b>	1
<b>2004</b>	4
<b>2005</b>	13
<b>2006</b>	2
<b>2007</b>	0
<b>2008</b>	5

Fonte: <http://webthes.senado.gov.br/bin/gate.exe?f=tocon&state=kflvjo.1.1>

## ANEXO B - Roteiro da entrevista

Roteiro das entrevistas semi-estruturadas, realizadas em janeiro e março de 2009, em Brasília, com o Sr. Wilson Roberto Trezza, Diretor-Geral da ABIN, Sr. Joanival Brito, Analista Legislativo do Senado Federal, Srs. João e José (nomes fictícios), Oficiais de Inteligência, a quem foram apresentadas as seguintes perguntas:

- a) Consolidado o regime democrático e suas instituições. Observado todos os dispositivos legais criados desde o início do regime democrático, como o senhor vê o processo de reformulação da atividade de inteligência nas últimas décadas?
- b) No Brasil, quando se aborda o assunto “atividade de inteligência” logo se inicia um debate sobre o controle desta pelo Poder Legislativo. Não obstante, a Comissão de Controle de Atividade de Inteligência tem atuação pouco efetiva, reunindo-se pouco durante o ano, somente atuando com mais afinco em momentos isolados. Como senhor vê esse controle exercido pelo Congresso? Deveria haver mudanças no modo de operação dessa comissão?
- c) Alguns países adotam dois centros de inteligência que, entre outras funções, servem para fiscalizar um ao outro. O senhor acredita ser necessário que o Brasil adote sistema similar?
- d) Usualmente, o debate sobre as atividades de inteligência versa sobre o seu controle. Ao invés disso, não seria mais eficaz discutir maneiras da atividade de inteligência tornar-se eficiente? Afinal, uma atividade de inteligência eficiente não passa, necessariamente, por um rígido controle externo?
- e) Inicialmente, houve a criação do SISBIN, após isso houve modificações na legislação referentes à agência e à atividade (inclusive de como ela seria fiscalizada), abriu-se concurso público para admissão de novos servidores e por último, aconteceram modificações na progressão da carreira (novos cargos) e nos salários dos agentes. Qual a importância e o significado dessas mudanças na visão do senhor? Quais mudanças o senhor julga ser essenciais? O senhor proporia alguma mudança?
- f) Instituições que são constantemente relacionadas à repressão praticada no regime militar, como Polícia Federal e até mesmo as próprias Forças Armadas, gozam hoje de maior prestígio da opinião pública dentre todos os órgãos da administração pública. Como o senhor vê o estigma que a Abin carrega da atuação do SNI no regime militar e do qual parece não conseguir se livrar? De que maneira isso atrapalha a agência

hoje? O senhor atribuiria isso a publicidade, uma vez que as outras instituições podem fazer propaganda positiva de muitas de suas atuações enquanto a Abin, por natureza de suas competências, não pode?