

Inteligência: controle externo e organização

Marco Cepik (22/01/2018)

Neste segundo texto sobre o conteúdo básico (geral) de inteligência, vou comentar os itens 4 (Inteligência, democracia e controle no Brasil) e 5 (Sistema Brasileiro de Inteligência, ABIN e Lei de Acesso à Informação) do Edital. No entanto, incluirei os comentários sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI) na primeira parte do texto.

Na Estratégia Nacional de Inteligência (ENI) decretada em dezembro de 2017, reitera-se a compatibilidade da garantia do sigilo dos conhecimentos fornecidos pela inteligência para assessorar os tomadores de decisão com a integridade do Estado Democrático de Direito. Uma das dificuldades para esta compatibilização é a delimitação, digamos, organizacional do que constitui a atividade de inteligência no âmbito do Estado brasileiro. Por isso os temas discutidos nas duas partes desse texto são diretamente relacionados. Mas começo pela questão do controle.

Controle da Atividade de Inteligência

No livro *Espionagem e Democracia*, de 2003, analisei a compatibilidade entre os conceitos de segurança, segredo governamental, Inteligência e democracia. A resposta simples e honesta que pude produzir à época foi que a compatibilidade não pode ser presumida ou definida *ex ante*, pois depende da legitimidade e da capacidade de cada Estado tais como efetivamente observadas em diferentes contextos. Em qualquer país, historicamente a construção de sistemas de Inteligência envolveu obter algum equilíbrio, sempre tenso e precário, entre, no mínimo, os interesses dos governantes, dos governados e das burocracias especializadas (Brandão, 2010). Não há solução perfeita. A insegurança estrutural dos Estados nacionais em um sistema internacional anárquico e os jogos aninhados (*nested*) que envolvem os atores relevantes tornam as soluções normativas mais comuns bastante problemáticas. Em 2003 eu reconheci o dilema e procurei refutar as soluções tecnocráticas mais autoritárias e também aquelas ultraliberais: “É justamente para reduzir a incerteza e aumentar a capacidade de preservar a Segurança nacional que existem as forças armadas, polícias e serviços de inteligência. Porém, na medida em que a própria busca de segurança é problemática, tais organizações de força e inteligência são também parte do problema” (Cepik, 2003). Desde então, o avanço tecnológico, a privatização em grande escala dos serviços de inteligência nos Estados Unidos e as crises econômicas e políticas vêm agravando o dilema no mundo todo (Gill, 2016). Como costume dizer, devemos trabalhar para que o convívio entre a atividade de inteligência e a democracia seja o melhor possível, mas devemos trabalhar mais ainda para evitar que ele seja o pior imaginável.

Da mesma forma, no livro de 2003 respondi à pergunta sobre a efetividade dos mecanismos de controle enfatizando dilemas e limites. Concluí à época que o controle externo sobre os órgãos de segurança, defesa e inteligência poderia ser mais efetivo no âmbito de comitês parlamentares permanentes, cortes judiciais especializadas e corregedorias com pessoal especializado. Porém, como se viu posteriormente na América Latina, nos Estados Unidos e em outros lugares, tais órgãos de controle e seus membros também são parte do problema relativo ao enfraquecimento

progressivo da soberania popular no mundo contemporâneo (Goldman e Rascoff, 2016). Mesmo assim, há motivos para otimismo moderado no caso do Brasil (Gonçalves, 2014; Bruneau, 2015).

Por que otimismo?

Em primeiro lugar, porque o artigo 6º da Lei 9.883/1999 previu desde o início o controle da atividade por parte do Congresso Nacional. O parágrafo primeiro do artigo 11 também estabeleceu que os nomes indicados pela Presidência da República para os cargos de Diretor-Geral e de Diretor-Adjunto da ABIN fossem previamente aprovados pelo Senado Federal.

Em segundo lugar, porque o regimento da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI), aprovado pelo Congresso Nacional 14 anos depois de proposto (Resolução 02/2013-CN), garantiu maior abrangência e clareza para a missão da Comissão (<https://goo.gl/1iHCqC>).

Por exemplo, a seção I do capítulo I da resolução deixa claro que as atividades de fiscalização e controle se estendem a todos os órgãos componentes do SISBIN, bem como a agentes a serviço de qualquer desses órgãos atuando no Brasil e no exterior. Na seção II do mesmo capítulo da Resolução, que define as competências da CCAI, foram explicitados, dentre outras, a competência para examinar e apresentar sugestões à PNI, para examinar e emitir parecer sobre proposições legislativas relativas à atividade, para elaborar estudos sobre a atividade de Inteligência, para examinar as atividades e o funcionamento dos órgãos, para apresentar recomendações ao Poder Executivo acerca do SISBIN, para manifestar-se sobre ajustes e convênios, para acompanhar a elaboração e disseminação da doutrina nacional e o ensino nas escolas de Inteligência, para elaborar relatórios, para receber e apurar denúncias, para analisar a proposta orçamentária e acompanhar a execução das dotações orçamentárias, para encaminhar pedidos escritos de informações ou convocar pessoalmente Ministro de Estado ou titular de órgão, bem como para convidar qualquer autoridade ou cidadãos para prestar esclarecimentos sobre assuntos relacionados à atividade de Inteligência.

Por sua vez, o capítulo IV da Resolução define os tipos de relatórios (parcial, anual e extraordinários) que a CCAI pode demandar, bem como especifica que tais relatórios contenham, no mínimo, os seguintes tipos de informações: I) indicação, estrutura e estratégia de ação do órgão ou entidade; II) histórico das atividades desenvolvidas e sua relação com a Política Nacional de Inteligência, a estratégia de ação e as diretrizes técnico-operacionais; III) enumeração dos componentes do SISBIN com os quais o órgão ou entidade mantém vínculos e das ações conjuntas ou de cooperação com esses órgãos e entidades; IV) enumeração de todos os órgãos de Inteligência ou contra-inteligência estrangeiros que tenham atuado em cooperação ou que tenham prestado qualquer tipo de assessoria ou informação a órgão ou entidade de inteligência brasileiro; V) identificação dos processos utilizados para a realização das atividades; VI) descrição pormenorizada das verbas alocadas e dos gastos efetuados na realização das atividades de inteligência, contra-inteligência ou de salvaguarda de informações.

Além do controle externo específico que a CCAI está encarregada de exercer, a supervisão, auditoria, monitoramento e avaliação das atividades de inteligência também pode contar com órgãos e procedimentos estruturados de controle no âmbito do Poder Executivo. Cabe mencionar, por exemplo, a Câmara de Relações Exteriores

e Defesa Nacional (CREDEN) do Conselho de Governo, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI), Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (CISSET/PR) e o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU). Finalmente, o controle e auditoria da gestão financeira e patrimonial são responsabilidade Tribunal de Contas da União (TCU).

Mas por que então moderado?

Há duas razões para cautela. A primeira tem a ver com o que será discutido na próxima seção do texto. Afinal, é difícil avaliar se o controle externo se estende além da ABIN. Considerando o crescente número de órgãos do SISBIN e de seus subsistemas, há escassa informação pública sobre isso.

A segunda razão também é decorrente do sigilo que cerca a atividade. Isto torna difícil para os cidadãos comuns inferirem o grau de efetividade do controle externo parlamentar apenas a partir dos registros públicos. Entretanto, a leitura das atas, relatórios, participação de parlamentares em eventos promovidos pela CCAI, e mesmo o acompanhamento das falas durante as sessões públicas da CCAI revelam a necessidade de uma atuação mais informada e efetiva por parte da maioria dos parlamentares (<https://goo.gl/miwSX4>). Há notáveis exceções, por óbvio. Mas uma hipótese a ser testada sistematicamente é a de que ainda predomina na CCAI um padrão de atuação parlamentar que Loch Johnson (1996) já havia caracterizado no caso americano como *soft ball* (questionamentos leves e pouco informados). Se isso for verdade mesmo no caso das sessões reservadas, um engajamento mais assertivo (*hard ball*) seria necessário tanto para cobrar efetividade e legitimidade, quanto para viabilizar recursos necessários. Vale lembrar, como demonstrou Thomas Bruneau (2015), que o orçamento autorizado para a ABIN em 2014 era pouco maior do que o do Colégio Pedro II no Rio de Janeiro. Contudo, mais recursos também dependem de um esclarecimento adequado sobre prioridades, bem como da verificação externa dos resultados, qualidade e implicações das atividades.

Ainda no contexto do controle da atividade de inteligência, vale mencionar dois aspectos, um geral e um específico, referentes à Lei de Acesso à Informação (LAI). Como se sabe, a Lei 12.527/2011 regulamentou o artigo 5º da Constituição Federal criando mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. A LAI vale para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos. O Decreto 7.527/2012 regulamentou a LAI no âmbito do Poder Executivo da União.

Em termos gerais, mesmo que tardiamente, a LAI representou um grande avanço para a democratização das relações entre Estado e cidadãos no Brasil. A partir dali resta mais equilibrada a dupla necessidade (nos Estados contemporâneos governados por regimes constitucionais democráticos) de proteção de conhecimentos sensíveis à segurança do Estado e dos cidadãos e de garantia do direito vital desses mesmos cidadãos conhecerem o que o poder público sabe e faz com a informação que constitui um bem público. O capítulo IV da LAI regula as restrições de acesso à informação, definindo, por exemplo, os graus e prazos de sigilo (ultrassegredo, segredo e reservado), bem como os procedimentos e autoridades para a classificação e gestão de informações sensíveis (Decreto 7.845/2012). Em termos gerais, portanto, a LAI contribui para a legitimação e a proteção das atividades de inteligência

exatamente porque ajuda a delimitar o tamanho (digamos assim) da missão de proteção dos conhecimentos sensíveis.

Um aspecto mais específico é o custo de adaptação fático do poder público, da sociedade e dos próprios órgãos de inteligência, a esta nova realidade legal. Apenas para citar um exemplo, o capítulo III do Decreto 7.845/2012 regula o tratamento das informações classificadas, proteções adicionais (documentos controlados), marcação, regras de expedição, tramitação e comunicação, reprodução, preservação e guarda de documentos e sistemas de informação. Apenas a necessária implementação do Código de Indexação de Documento com Informação Classificada (CIDIC) em todo o SISBIN já constitui um desafio que demanda acompanhamento ao longo de anos.

Já que mencionei o SISBIN, passo a comentar então sua organização.

Organização do Sistema Brasileiro de Inteligência

Segundo o sítio da ABIN na internet, atualmente o SISBIN reúne 37 órgãos federais de 16 ministérios do Poder Executivo da União para a troca de informações e conhecimentos de inteligência (<https://goo.gl/3rSyiJ>). Instituído pelo artigo 1º da Lei 9.883/1999 com o objetivo de integrar as ações de planejamento e execução das atividades de Inteligência e de contra-inteligência do Brasil, o SISBIN é formalmente coordenado pela ABIN como órgão central (artigo 3º da mesma lei).

O Decreto 4.376/2002 regulamentou o dispositivo legal que criou o SISBIN, definindo seus membros (inicialmente 22 órgãos federais), regras de funcionamento e instâncias de coordenação (<https://goo.gl/K9Hp7g>). Ao longo dos últimos 15 anos, diversos decretos e portarias alteraram a composição do SISBIN.

Por exemplo, o Decreto 9.209/2017 incorporou formalmente a Advocacia Geral da União (AGU) ao SISBIN, por meio de sua Secretaria Executiva. Há ministérios que participam do SISBIN com mais de um órgão. O Ministério da Defesa, por exemplo, participa por meio da Subchefia de Inteligência de Defesa, da Divisão de Inteligência Estratégico-Militar da Subchefia de Estratégia do Estado-Maior da Armada, do Centro de Inteligência da Marinha, do Centro de Inteligência do Exército, do Centro de Inteligência da Aeronáutica e do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia. Outro exemplo neste sentido é o do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que participa por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 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 e Cidadania.

Como o objetivo principal do SISBIN é coordenar iniciativas e reger fluxos informacionais entre os diferentes órgãos e os usuários finais responsáveis pela tomada de decisões, a governança do sistema também foi sendo construída aos poucos desde 1999.

Apesar das polêmicas a respeito e com exceção do ano de 2015, desde 2003 (Lei 10.683) a coordenação das atividades de inteligência do Poder Executivo da União e a própria ABIN encontram-se subordinadas ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Atualmente, o dispositivo legal que sustenta este

arranjo é a Lei 13.502/2017 que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República. No seu artigo 10, esta lei estabelece, dentre outras competências do GSI, a de coordenar as atividades de inteligência federal e de coordenar as atividades de segurança da informação e das comunicações.

Assim, o Conselho Consultivo do SISBIN é presidido pelo ministro chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR). Outros membros do Conselho são os titulares da ABIN, da SENASP, da Diretoria de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal, do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, da Subchefia de Inteligência de Defesa, da Divisão de Inteligência Estratégico-Militar da Subchefia de Estratégia do Estado-Maior da Armada, do Centro de Inteligência da Marinha, do Centro de Inteligência do Exército, do Centro de Inteligência da Aeronáutica, do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia, da Divisão de Combate a Ilícitos Transnacionais (MRE), da Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais, Europa e América do Norte (MRE), do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF/MF), e da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB/MF).

Além do Conselho Consultivo, o SISBIN conta também com uma Assessoria Executiva (AEX) coordenada pela ABIN, que pode, nos termos do Decreto 9.209/2017, requerer a designação de representantes de órgãos integrantes do SISBIN para o exercício de suas atividades na assessoria do sistema. Esta Assessoria substituiu o Departamento de Integração (DISBIN) que havia sido criado pelo Decreto 6.540/2008. No entanto, o Centro de Integração (CINTEG), criado por Portaria e Norma Administrativa da ABIN/GSI em 2009, continua fazendo parte da estrutura da AEX, constituindo o *locus* físico em Brasília para a atuação dos representantes dos órgãos do SISBIN.

Embora a Lei 9.883/199 tenha previsto que, “mediante ajustes e convênios, ouvido o competente órgão de controle externo da atividade de inteligência, as unidades da Federação poderão compor o Sistema Brasileiro de Inteligência”, de modo geral os órgãos responsáveis por atividades de inteligência no Poder Legislativo, Judiciário e no Ministério Público, seja no âmbito da União, seja no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, não formam parte do SISBIN. Porém, cabem aqui duas qualificações importantes.

Primeiro, vale destacar o ciclo de grandes eventos internacionais que o Brasil sediou, como a Jornada Mundial da Juventude (2013), a Copa das Confederações da FIFA (2013), a Copa do Mundo FIFA (2014) e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos (2016). Visando a planejar e acompanhar ações de inteligência especificamente voltadas para a segurança dos grandes eventos, a Portaria 57/2012 da Presidência da República criou um Centro de Inteligência Nacional (CIN) em Brasília, bem como Centros de Inteligência Regional (CIR) nas cidades-sede, reunindo representantes dos órgãos do SISBIN e de órgãos estaduais e municipais convidados, além do Centro de Inteligência de Serviços Estrangeiros (CISE) para a coordenação com os serviços dos países participantes dos eventos visando a segurança dos dignitários e das delegações que vieram ao Brasil. Sem ufanismos (até porque a profunda crise que o país vive desde 2016 não os permite), o fato de termos atravessado esse ciclo de quatro anos de grandes eventos sem nenhum incidente grave é um dado positivo para a organização do SISBIN e sua relação com os demais entes da federação e dos poderes da República.

Segundo, é importante mencionar a estruturação de pelo menos quatro subsistemas de inteligência no Brasil. O mais abrangente é o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), instituído pelo Decreto 3.695/2000. Entre 2003 e 2009 amadureceu no país uma Doutrina de Inteligência de Segurança Pública, embora o sistema padeça das fragilidades e desafios que marcam a situação das políticas de provimento de ordem pública e justiça criminal no país (Brandão e Cepik, 2013; Moreira e Hamada, 2017). Além do SISP, existe um Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE), instituído pela Portaria Normativa 295/2002 do Ministério da Defesa. Além dos órgãos de inteligência do Ministério da Defesa e dos órgãos centrais das três forças singulares (marinha, exército e aeronáutica), o SINDE abrange as capacidades de inteligência que apoiam as estruturas de comando e controle em todos os escalões das forças militares desdobradas no território nacional. No caso do SINDE, embora os órgãos centrais façam parte do SISBIN, a lei exclui explicitamente a ABIN do processo de coordenação de operações de inteligência militar. Além do SISP e do SINDE, observa-se (não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina e além) a emergência de um agrupamento (*cluster*) ainda fracamente institucionalizado na área de inteligência financeira, exemplificado no Brasil pelo Conselho de Controle das Atividades Financeira (COAF) que reúne servidores efetivos de diversos órgãos (Cepik, 2017). Finalmente, pelas suas peculiaridades no ordenamento constitucional brasileiro (“quarto” poder) e pelas disputas jurisdicionais com as forças policiais no âmbito do sistema de justiça criminal, vale destacar o subsistema de inteligência dos Ministérios Públicos federal e dos estados. De um modo ou de outro, há áreas relevantes de interseção entre o SISBIN e os subsistemas mencionados.

Finalmente, a propósito da organização da própria Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), é importante entender como o concurso de 2018 se insere nos esforços de consolidação institucional da agência, incluindo o desenvolvimento de capacidades para a consecução das diretrizes da Política Nacional de Inteligência e da Estratégia Nacional de Inteligência. Atualmente, por exemplo, a ABIN conta com 26 superintendências estaduais nas capitais dos estados brasileiros, além de subunidades em localidades como Foz do Iguaçu e Tabatinga. A agência brasileira também possui adidos civis em quatorze países da América do Sul, América do Norte, África e Europa (<https://goo.gl/vNgax2>).

Como foi possível observar, tanto pelo lado do controle, quanto pelo lado da estruturação organizacional as atividades de inteligência no âmbito do estado brasileiro mudaram significativamente desde 1999. Uma avaliação mais profunda do significado desta mudança ainda precisa ser realizada, mas para quem se prepara para ingressar nas carreiras de oficial, oficial técnico e agente de inteligência é bastante importante saber sobre este desenvolvimento.

Sugestão de Leitura:

- ABIN. Legislação sobre o SISBIN. Caderno de Legislação 2. Brasília, Agência Brasileira de Inteligência, 2017. 115 p.
- BRANDÃO, Priscila. Serviços Secretos e Democracia no Cone Sul: Premissas para uma Convivência Legítima, Eficiente e Profissional. Niterói-RJ, Impetus, 2010.
- BRANDÃO, Priscila. SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX. Rio de Janeiro, FGV, 2002.
- BRANDÃO, Priscila; CEPIK, Marco. [Org.]. Inteligência de Segurança Pública: Teoria e Prática no Controle da Criminalidade. Niterói-RJ, Impetus, 2013.
- BRUNEAU, Thomas. Intelligence Reform in Brazil: A Long, Drawn- Out Process, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 28:3, 502-519, 2015.
- CEPIK, Marco; MÖLLER, Gustavo. National Intelligence Systems as Networks: Power Distribution and Organizational Risk in Brazil, Russia, India, China, and South Africa. *Brazilian Political Science Review*, v. 11, pp. 1-26, 2017.
- CEPIK, Marco. [Org.]. Inteligência Governamental: Contextos Nacionais e Desafios Contemporâneos. Niterói-RJ, Editora Impetus, 2011.
- CEPIK, Marco. Espionagem e Democracia. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003.
- CEPIK, Marco. Regime político e sistema de inteligência no Brasil: legitimidade e efetividade como desafios institucionais. *DADOS*. Vol. 48, No. 01, pp. 67-113, 2005.
- GILL, Peter. *Intelligence Governance and Democratisation: a comparative analysis of the limits of reform*. London, Routledge, 2016.
- GOLDMAN, Zachary; RASCOFF, Samuel. [Ed.] *Global Intelligence Oversight*. Oxford, OUP, 2016.
- GONCALVES, Joanisval Brito. *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata*. Niterói-RJ, Impetus, 2016. 4ª edição.
- GONCALVES, Joanisval Brito. The spies who came from the tropics: intelligence services and democracy in Brazil. *Intelligence and National Security*. Vol. 29, No. 04, pp. 581–599, 2014.
- MOREIRA, Renato Pires; HAMADA, Hélio Hiroshi. [Org.]. *Inteligência de Segurança Pública: contribuições doutrinárias para o cotidiano policial*. Belo Horizonte, DPlácido, 2017.
- MENDONÇA, Ariel Macedo. *A Proposta de Reformulação do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN): similaridades e diferenças com a reforma da comunidade de inteligência dos Estados Unidos da América*. TCC Monografia, CAEPE 2010, Escola Superior de Guerra, revisada em abril de 2011.