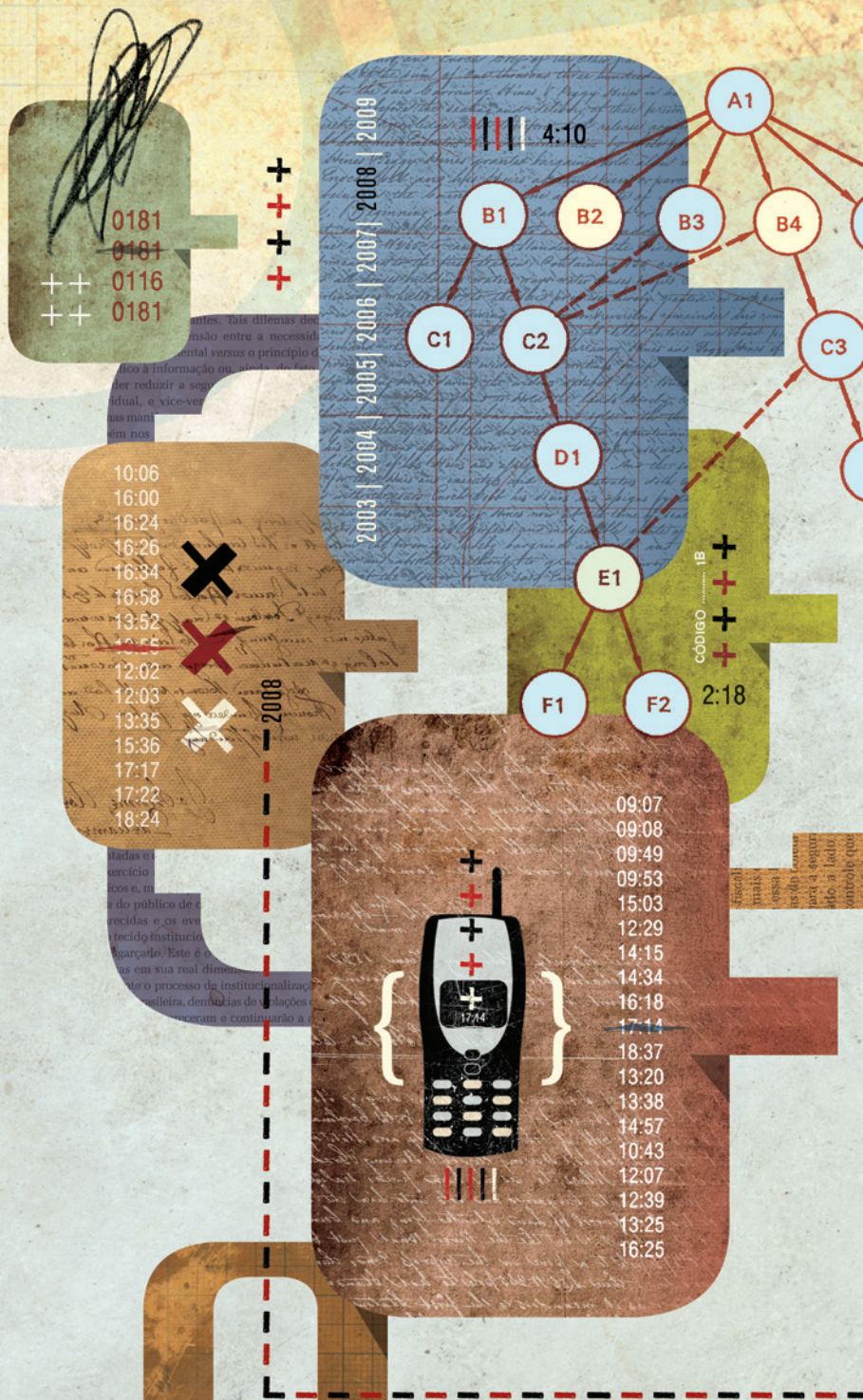


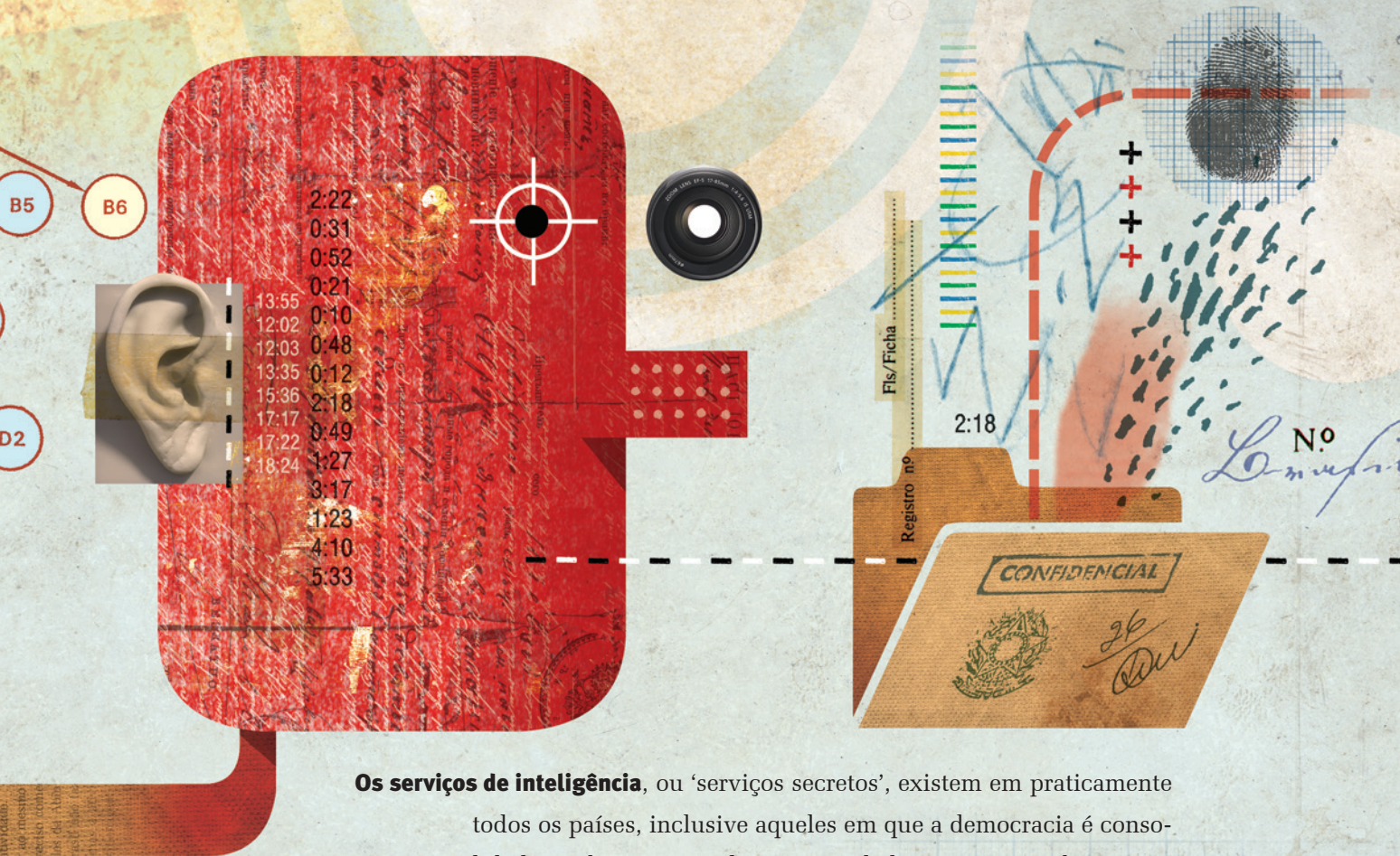
Os serviços de

As recentes acusações de um suposto envolvimento da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) em atividades de escuta ilegal – os chamados ‘grampos’ – no Senado e no Supremo Tribunal Federal (STF) suscitaram um debate público sobre a natureza, as atividades e a legalidade dos sistemas nacionais de inteligência. Mesmo que a ‘crise’ em si já tenha passado, ela poderia trazer benefícios para a democracia brasileira, ajudando a redefinir as missões e prioridades desses serviços no país e a criar mecanismos mais aperfeiçoados de controle de suas atividades pelo Estado e pela sociedade.

Marco Cepik
 e **Christiano Ambros**
 Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais,
 Universidade Federal do Rio Grande do Sul
www.ufrgs.br/nerint



inteligência no BRASIL



Os serviços de inteligência, ou ‘serviços secretos’, existem em praticamente todos os países, inclusive aqueles em que a democracia é consolidada. Embora muitas de suas atividades, por razões óbvias, não tenham divulgação pública, espera-se que operem sob a supervisão rigorosa do Poder Executivo e estejam submetidas aos controles dos poderes Judiciário e Legislativo. Por isso, qualquer suspeita de descontrole desses serviços gera grande preocupação do público. Entre os brasileiros, o repúdio e a desconfiança costumam ser imediatos quando existem tais suspeitas. Tais reações são razoáveis, considerando os tempos da ditadura (1964-1985) e o papel que os órgãos de repressão à subversão armada e à oposição pacífica, em especial o Serviço Nacional de Informações (SNI), tiveram no regime militar.

ILUSTRAÇÕES: WALTER VASCONCELOS

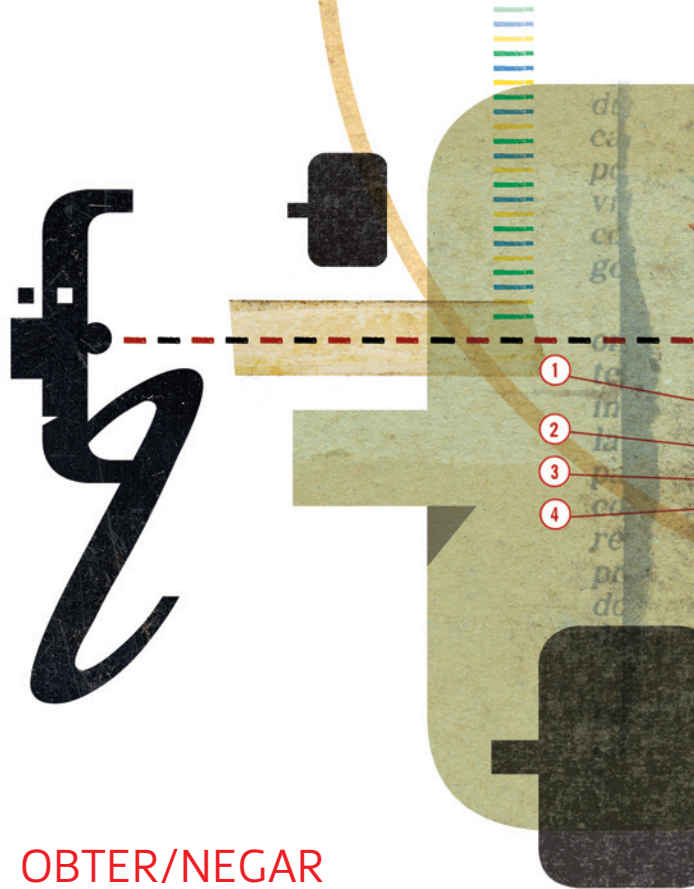


O regime militar deixou marcas profundamente negativas no imaginário brasileiro em relação aos serviços secretos e seus ‘arapongas’, como são apelidados os agentes, além de ter afetado de forma prejudicial o próprio relacionamento entre Estado e sistemas de inteligência no período pós-autoritário. Desde o período de transição política existiam correntes de pensamento que defendiam a extinção ou a minimização dos serviços de inteligência na democracia brasileira. Assim, sejam quais forem as razões específicas, quando o presidente Fernando Collor de Mello, o primeiro eleito pelo voto popular após a redemocratização, extinguiu o SNI em 1991, não houve oposição a essa medida. A Agência Brasileira de Inteligência e o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) só foram criados em 1999, após longo processo de negociação. Durante esses oito anos de hiato, o serviço de inteligência ficou extremamente deficitário no país, limitado a um pequeno departamento da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), na Presidência da República, ainda que os componentes de inteligência das forças armadas e da Polícia Federal tenham continuado a existir.

Ao longo desses 10 anos (1999-2009) desde a criação da Abin, houve algum debate sobre as funções, missões e mandatos específicos dos diferentes serviços de inteligência brasileiros, mas, de modo geral, como a trajetória institucional tem sido positiva, até agora não havia surgido um questionamento tão forte sobre o grau de controle democrático, no país, sobre o sistema como um todo e a Abin em particular.

Esse questionamento foi levantado após as alegações do ministro Gilmar Mendes, presidente do Supremo Tribunal Federal, de que teria sido alvo de escutas ilegais e de que a chamada operação ‘Satiagraha’, uma investigação criminal da Polícia Federal, teria contado com agentes da Abin realizando operações não autorizadas pela Justiça ou pelos órgãos decisórios superiores no próprio Poder Executivo. Embora as preocupações sejam legítimas e isso possa ter acontecido, é preciso conhecer melhor o tema, para que não se incorra em especulações infundadas que, longe de contribuírem para minimizar o problema, sirvam de cortina de fumaça para outros problemas reais.

Afinal, então, o que são sistemas de inteligência? Para que servem? Os serviços de inteligência são incompatíveis com os princípios democráticos? O Brasil realmente precisa de serviços de inteligência?



OBTER/NEGAR INFORMAÇÕES

Primeiro é preciso definir o que é inteligência. Alguns a designam como qualquer informação coletada e analisada que seja útil para a tomada de decisão dos agentes políticos. Entretanto, adotamos aqui uma definição mais restrita, em que inteligência designa um conflito entre atores sociais, o qual lida predominantemente com obtenção/negação de informações. A informação é coletada sem o consentimento, cooperação ou mesmo conhecimento por parte do alvo. Aqui, o termo inteligência refere-se ao que serviços de inteligência ‘fazem’ concretamente em contextos político-organizacionais específicos, e não a uma função informacional genérica.

E o que fazem os serviços de inteligência? A primeira imagem que vem à cabeça quando ouvimos as palavras ‘serviço secreto’ é a do espião vestido de terno preto e usando óculos escuros, com uma câmara fotográfica do tamanho de um botão de camisa e uma pistola embutida na caneta – ao estilo ‘agente 007’, consagrado em romances e filmes. Embora a espionagem seja parte integrante das atividades de inteligência entre os diferentes países, os sistemas de inteligência, já descontados os exageros literários, estão longe de se restringir a essa atividade.

Serviços de inteligência são organizações governamentais especializadas na coleta e na análise de informações sobre temas, indivíduos e organizações relevantes para os processos decisórios nas



DEMOCRACIA E INTELIGÊNCIA

Como se sabe, a função primordial do estado de direito é promover o interesse público, o bem-estar da população e a segurança dos cidadãos. No que se refere à segurança, os serviços de inteligência são parte essencial, juntamente com as forças armadas, as polícias e a diplomacia, do aparato burocrático de qualquer Estado soberano que pretenda ter autonomia no cenário internacional. Estados com regimes políticos democráticos não são exceção a essa necessidade, no sentido de que não podem prescindir desse tipo de capacidade e poder.

Os sistemas de inteligência são, portanto, uma realidade concreta na máquina governamental contemporânea, necessários para a manutenção do poder e da capacidade estatal. Entretanto, representam também uma fonte permanente de risco. Se, por um lado, são úteis para que o Estado compreenda seu ambiente e seja capaz de avaliar atuais ou potenciais adversários, podem, por outro, se tornar ameaçadores e perigosos para os próprios cidadãos se forem pouco regulados e controlados.

O perigo do descontrole dos serviços de inteligência não existe apenas em regimes democráticos. Um exemplo interessante disso ocorreu na África do Sul durante o período do *apartheid* (a antiga política de segregação racial daquele país), quando o serviço de inteligência conquistou tanta autonomia que muitos estudiosos chegaram a considerá-lo um Estado de segurança independente dentro do próprio regime autoritário. Alguns analistas, entre eles o próprio criador do Serviço Nacional de Informações (SNI) no Brasil, general Golberri do Couto e Silva (1911-1987), viam com preocupação uma agência com excessivo poder mesmo sob um contexto institucional não democrático. Não obstante, o que nos interessa a todos, como integrantes de uma comunidade política democrática, é que os serviços de inteligência sirvam para proteger o Estado, a Constituição e a segurança dos cidadãos. ▶

áreas de política externa, política de defesa nacional e manutenção de ordem pública. São órgãos do Poder Executivo que trabalham, na maior parte do tempo, para os chefes de Estado e de governo e, dependendo da legislação de cada país, podem realizar tarefas para outras autoridades públicas, até para os parlamentos. Por causa da natureza ofensiva e defensiva das atividades dos serviços de inteligência na área das informações, pode-se dizer que essas organizações fazem parte do aparato coercitivo dos Estados contemporâneos, juntamente com as forças armadas e as polícias.

Por meio dos serviços de inteligência, os Estados buscam maximizar seu poder relativo, ou seja, suas capacidades em relação às outras potências, coletando e analisando informações que contribuam para obter ganhos relativos em interações estratégicas continuadas e contextos complexos. O que se espera dos serviços de inteligência é que eles contribuam para que a tomada de decisões, em áreas relevantes como política externa, defesa nacional e ordem interna, seja o mais racional e realista possível.

Assim, os dilemas inerentes à convivência entre democracias e serviços de inteligência exigem a criação de mecanismos eficientes de vigilância e de avaliação desse tipo de atividade pelos cidadãos e/ou seus representantes. Tais dilemas decorrem, por exemplo, da tensão entre a necessidade de segredo governamental *versus* o princípio de acesso público à informação ou, ainda, do fato de não se poder reduzir a segurança estatal à segurança individual, e vice-versa. Vale lembrar que esses dilemas se manifestam, com intensidades variadas, também nos países mais ricos e democráticos do mundo. Basta lembrar os recentes escândalos, nos Estados Unidos, sobre a manipulação de relatórios de inteligência para justificar a invasão do Iraque ou sobre o uso de tortura em interrogatórios da Agência Central de Inteligência (CIA).

Ou seja, o risco existe. Mas será que ele é tão grande assim no caso do Brasil, onde se chegou a falar recentemente em descontrole das atividades de inteligência e uso político da Polícia Federal e da Abin? Não cremos que seja esse o caso. No Brasil, o atual desenvolvimento político aponta para a consolidação democrática, com a subordinação dos órgãos de segurança do Estado (forças armadas, polícias, serviços de inteligência) aos procedimentos políticos normais do jogo democrático. Não se quer dizer, com isso, que não existam problemas e casos de abusos ou de déficits de institucionalização. Mas a caracterização de descontrole parece claramente exagerada.

Se houve utilização indevida de agentes da Abin em operações de investigação da Polícia Federal, se houve ou não interceptação de conversas telefônicas do presidente do Supremo Tribunal Federal, são de fato questões importantes e graves. É importante perceber, no entanto, que elas são levantadas e debatidas em público, sem limitações ao exercício de direitos fundamentais dos atores políticos e, mais importante, existe razoável expectativa do público de que tais alegações podem ser esclarecidas e os eventuais abusos punidos sem que o tecido institucional da democracia brasileira seja esgarçado. Este é o ponto central, que coloca as coisas em sua real dimensão.

Durante o processo de institucionalização da inteligência brasileira, denúncias de violações de regras democráticas apareceram e continuarão a aparecer. Algumas terão fundamento, muitas não. Para o país, seria importante se tais crises, as reais e as imaginadas, fossem aproveitadas para aumentar, e não diminuir, a eficácia dos serviços de inteligência brasileiros, e ao mesmo tempo para melhorar a supervisão das autoridades do Poder Executivo e a fiscalização do Poder Legislativo sobre tais agências.



APERFEIÇOAMENTO E FISCALIZAÇÃO

A seguir mencionaremos algumas áreas em que é preciso aperfeiçoar os serviços de inteligência brasileiros e a respeito das quais é baixíssima a incidência de debates públicos ou manifestações dos órgãos de fiscalização (a Comissão Mista do Congresso Nacional, o Tribunal de Contas da União etc.).

Em primeiro lugar, passados 10 anos da criação do Sisbin e da Abin, parece necessário investir pesado para melhorar a qualidade das análises produzidas pelas diversas agências civis e militares, federais e estaduais. Em segundo lugar, é preciso focar melhor as áreas de especialização dos diferentes órgãos, devido ao peso inercial que sempre se atribuiu no Brasil às chamadas “ameaças internas” à segurança institucional. Hoje, por exemplo, os órgãos de inteligência do sistema de justiça criminal (polícias, Ministério Público, sistema prisional etc.) têm um foco muito mais claro de sua missão, assim como as seções de inteligência das forças armadas. Mas falta ao Brasil mais capacidade de olhar para o exterior, de produzir inteligência estratégica e tática relativa a eventos e processos cruciais para o Estado brasileiro e que se desenrolam fora de nossas fronteiras.





INTELIGÊNCIA NO BRASIL: ONDE MELHORAR?

Como vimos, a importância dos serviços de inteligência reside na defesa da soberania dos Estados no sistema internacional e na garantia de ordem interna e segurança dos cidadãos. No caso brasileiro, a atividade de inteligência é importante tendo em vista a pretensão de liderança regional na América do Sul e diante do padrão persistente de conflitos observados nas grandes cidades e no meio rural de nosso país.

Atualmente, o Brasil tem três sistemas de inteligência: o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), o Sistema de Inteligência de Defesa (Sinde) e o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (Sisp). O grande problema consiste em delimitar as funções e atribuições de cada um deles. A lei federal de 1999 que criou o Sisbin atribuiu ao mesmo uma gama de funções, atividades e missões gerais, as quais agora precisam de orientação executiva e fiscalização do Poder Legislativo para se tornarem mais eficientes e eficazes. Nosso argumento é que essa busca por maior eficiência e eficácia nas áreas de coleta e análise de informações relevantes para a segurança do Estado e dos cidadãos anda lado a lado com a melhoria dos mecanismos de controle que aumentam a própria legitimidade da atividade.

Para melhorar ao mesmo tempo a eficácia e a legitimidade é preciso começar redirecionando o foco das atividades da Abin para o ambiente internacional. O Brasil não faz e não aprova o uso da espionagem, mas a atividade de inteligência é mais do que espionagem. Para começar, sem a inteligência não é possível proteger o país contra atos de espionagem estrangeiros. Além disso, muitos processos que afetam a segurança brasileira ocorrem fora de nossas fronteiras e a quantidade de pessoas, de funcionários públicos treinados e especializados na sua compreensão profunda, é extremamente insuficiente. Uma Abin responsável pela inteligência externa e com muito mais capacidade analítica do que tem hoje é o caminho mais rápido para um Sisbin mais forte, coeso e sem riscos de desvio de função por parte de qualquer dos seus órgãos componentes. ■

Em terceiro lugar, é preciso regulamentar as operações de inteligência realizadas dentro do Brasil para fins de segurança institucional e de segurança pública que extrapolem as funções de combate ao crime organizado. O exemplo dos Estados Unidos, após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, mostra que, mesmo sendo desejável uma melhor integração entre o sistema de informação policial (*law enforcement*, naquele país) e o de inteligência (*national security intelligence*), as exigências de segurança e legitimidade associadas aos tipos de alvos, informações e métodos de obtenção dos dados são bastante distintas no caso de ameaças terroristas e criminais.

Em quarto lugar, é preciso fortalecer em muito a área de contrainteligência externa do Brasil, responsável pela neutralização de operações de inteligência externas contra os interesses brasileiros. Finalmente, em quinto lugar, é preciso aproveitar essa crise para regulamentar e coibir a ‘indústria’ de grampos privados, escutas ilegais e operações clandestinas praticadas por empresas e indivíduos. Isso é algo que passa quase sempre despercebido no debate sobre inteligência no Brasil: que o descontrole não se encontra no Poder Executivo, mas na existência de um grande setor privado ‘cinzento’ nessa área.

Sugestões para leitura

- BRANDÃO, P. *SNI e ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros no século XX*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.
- BRUNEAU, T. C. & BORAZ, S. (Eds). *Reforming intelligence: obstacles to democratic control and effectiveness*. Austin, University of Texas Press, 2007.
- CEPIK, M. *Espionagem e democracia*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003.