

CONHECIMENTO E PODER: A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA[†]

Joanisval Brito Gonçalves*

Vinte anos transcorridos da promulgação da Carta de 1988, pode ser chegada a hora de se tentar entender um aspecto interessante da Constituição: por que, ao longo de seus 250 artigos, a Lei Maior não faz qualquer referência a uma atividade que existe desde que os primeiros homens se organizaram em sociedade e que constitui alicerce importante do Estado democrático, qual seja, a atividade de inteligência? Como uma constituinte que se preocupou em estabelecer, no texto constitucional, a manutenção do Colégio Pedro II na órbita federal, mas não fez qualquer alusão aos serviços secretos?

O presente trabalho tem por objetivo discutir a atenção dada ao texto constitucional à atividade de inteligência a serviço do Estado brasileiro. Apresenta, ainda, proposta do que pode ser feito para dar mais garantias, por meio de reforma na Constituição, ao Estado e à sociedade brasileiros para que tenham uma comunidade de inteligência atuando em defesa da democracia. Antes, porém, é importante que sejam feitas algumas considerações sobre a pouco conhecida “atividade de inteligência” e sobre o histórico da inteligência no Brasil.

ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Tida como a segunda profissão mais antiga do mundo – e às vezes confundida com a primeira –, a atividade de inteligência tem fascinado e atemorizado o homem em suas relações sociais desde que este tomou consciência de que conhecimento é poder. De fato, do antigo Egito aos dias atuais, reis, príncipes, generais, papas,

[†] Referência para citação: GONÇALVES, Joanisval Brito. “Conhecimento e Poder: a Atividade de Inteligência e a Constituição Brasileira”. In: Bruno Dantas; Eliane Cruxê; Fernando Santos; Gustavo Ponce de Leon Lago (org.), *Constituição de 1988: o Brasil 20 Anos Depois (Volume III - A Consolidação das Instituições)*. 1 ed. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, v. III, pp. 591-607.

* Joanisval Brito Gonçalves é Consultor Legislativo do Senado Federal para Relações Exteriores e Defesa Nacional e Consultor para a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional. Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Inteligência de Estado, é também professor universitário e instrutor externo da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica da Universidade da Força Aérea (EAUAR/UNIFA). Os conceitos e opiniões aqui emitidos são exclusivamente do autor e não refletem necessariamente as posições de entidades às quais esteja vinculado. E-mail para contato: joanis@senado.gov.br.

homens de Estado, empresários e líderes nas mais diversas áreas, no setor público e na iniciativa privada, têm recorrido à atividade de inteligência para subsidiar suas decisões com conhecimentos produzidos a partir de informações sigilosas.

De fato, a “necessidade de conhecer” para se proteger, componente atávica da natureza humana, é um aspecto essencial para a sobrevivência do homem desde sua mais remota origem[‡]. Informação, repita-se, é poder e Política envolve relações de poder. Assim é que a Política, interna ou externa, depende de conhecimento e, nesse sentido, a atividade de inteligência mostra-se fundamental para as decisões do animal político[§].

Já havia relatos sobre a atividade de inteligência no Egito dos faraós. Um dos primeiros registros de relatórios de inteligência produzidos remonta a 3.000 anos antes de Cristo: trata-se de um documento produzido para o Faraó por uma patrulha da fronteira sul do Egito, em que é informado que “encontramos o rastro de 32 homens e 3 jumentos”.

Mas maior parte dos historiadores que tratam de inteligência cita a Bíblia cristã como uma das fontes mais antigas sobre a atividade. No Antigo Testamento há, por exemplo, a passagem em que Moisés teria enviado espiões à Terra de Canaã, no que pode ser uma das primeiras “ordens de busca” de que se tem registro^{**}.

Outra passagem bíblica muito referida é do envio por Josué, sucessor de Moisés, de dois espiões à cidade-fortaleza de Jericó, para coletarem informações para a campanha militar israelita. De acordo com o relato bíblico, uma vez na cidade, os espiões teriam contado com apoio e abrigo da prostituta Raab^{††}, uma evidência da estreita colaboração entre a primeira e a segunda profissões mais antigas... Isso teria acontecido por volta do ano 1.200 a.C. A Bíblia, de fato, está repleta de histórias de espiões, de Dalila a Judas.

[‡] “The need to know is just as deeply embedded in our biological and social make-up as the need to reproduce. ‘Real time information’ on the world around us, whether we are in a cave or a spaceship, is as essential to our day-to-day survival as any other human function. Indeed, our primary survival reflex actually depends on a keen awareness of the threats around us, as any sparrow hopping around looking for food in a cat-infested garden knows. Intelligence on the threat as the key to survival is, therefore, the oldest profession and not the second – if profession it is. Intelligence is part of mankind’s basic survival instinct and as old as humanity itself. Perhaps if Adam had a little more intelligence about what Eve and the Serpent were up to, we may not be in quite the mess we are today.” (HUGHES-WILSON, 2005: 15)

[§] “La Rochefoucauld, que muito conheceu de intriga em sua vida, estava bem próximo da verdade quando disse: ‘Há duas espécies de curiosidade: uma provém do interesse, que nos faz desejar conhecer aquilo que nos pode ser útil; outra vem do orgulho e surge de um desejo de saber o que os outros ignoram.’ A primeira – a que nos pode ser útil, até mesmo essencial à nossa autopreservação – parece estabelecer a razão de ser e a natureza dos organismos de serviço secreto nas nações. Basta que esta curiosidade deixe de ser pessoal e se amplie em alguma coisa impessoal, organizada e para o bem do país, para ser vista na perspectiva em que se enquadram os assuntos de serviço secreto de uma nação.” (IND, 1967: 11).

^{**} “Envia homens para explorar a terra de Canaã, que eu hei de dar aos filhos de Israel. Enviarás um homem de cada tribo patriarcal, tomados todos entre os príncipes. (...) Enviando-os a explorar a terra de Canaã, Moisés disse-lhes: ‘Examinai que terra é essa, e o povo que a habita, se é forte ou fraco, pequeno ou numeroso. Vede como é a terra onde habita, se é boa ou má, e como são as suas cidades, se muradas ou sem muros; examinai igualmente se o terreno é fértil ou estéril, e se há árvores ou não. Coragem! E trazei-nos dos frutos da terra (...).’” (Números 13, 2:20) – *Bíblia Sagrada*, disponível em <http://www.bibliacatolica.com.br> (acesso em 10/01/2007).

^{††} “Josué, filho de Nun, despachou de Setim secretamente dois espiões: Ide, disse-lhes ele, e examinai a terra e a cidade de Jericó. Em caminho, entraram em casa de uma prostituta chamada Raab, onde se alojaram.” (Josué 2, 1) *Bíblia Sagrada*, disponível em <http://www.bibliacatolica.com.br> (acesso em 10/01/2007).

Ainda na Antigüidade, em sua obra clássica sobre estratégia, *A Arte da Guerra*, o general chinês Sun Tzu (século IV a.C) trata da importância do emprego de espiões pelos governantes e generais. Sun Tzu dedica seu último capítulo inteiramente à atividade de inteligência como fator essencial para a vitória:

“Se um soberano iluminado e seu comandante obtêm a vitória sempre que entram em ação e alcançam feitos extraordinários, é porque eles detêm o conhecimento prévio e podem antever o desenrolar de uma guerra. (...) Este conhecimento prévio, no entanto, não pode ser obtido por meio de fantasmas e de espíritos, nem pode ser obtido com base em experiências análogas, muito menos ser deduzido com base em cálculos das posições do sol e da lua. Deve ser obtido das pessoas que, claramente, conhecem as situações do inimigo. (...) Há cinco tipos de espiões que podem ser utilizados: espião nativo, espião interno, espião convertido, espião descartável e espião indispensável. (...) Quando se emprega os cinco tipos de espiões simultaneamente, o inimigo não consegue desvendar os métodos de operação. É extremamente complicada e se torna uma arma mágica para o soberano derrotar seu inimigo.”^{‡‡}

Dos tempos antigos aos dias atuais, os homens de Estado vêm recorrendo à inteligência. Entre líderes que dela fizeram uso, podem ser citados Júlio César e Octavio Augusto, em Roma, Gengis Khan, que tinha um sistema de informações que cobria seu vasto império e chegava às capitais européias, Elizabeth I, da Inglaterra, Napoleão Bonaparte, Otto von Bismarck, o responsável pela unificação alemã do século XIX.

No século XX, a atividade de inteligência profissionalizou-se, chegando a patamares nunca antes alcançados, tanto em termos de recursos humanos quanto pelo desenvolvimento tecnológico. Foi no século XX que as principais nações do mundo desenvolveram seus serviços secretos como parte da burocracia estatal, estabeleceram-lhes regras, e os utilizaram na paz e na guerra. Também é na última centúria do milênio que ficou evidente que as democracias não podiam prescindir dos homens e mulheres de inteligência, mas que, para que abusos evitados e contidos anseios de poder por parte dos serviços secretos, mecanismos fortes de controle – interno e externo – desses serviços deveriam ser implementados.

O século XXI, que começa, de fato, em 11 de setembro de 2001, depara-se com uma realidade internacional marcada pela insegurança, pelas disputas de poder entre os Estados em campos como o econômico, mas também o militar, e pelas novas ameaças, como o crime organizado e o terrorismo. Nesse contexto, o mundo está mais instável e menos previsível. Vive-se a era da informação e o conhecimento mostra-se

^{‡‡} SUN TZU. *A Arte da Guerra*. Rio de Janeiro: Bibliex, 2003.

como nunca uma ferramenta e um recurso inigualável de poder. Se há duzentos anos, a terra era o insumo fundamental para a geração de riqueza, em nossos dias o conhecimento tornou-se tremendamente valioso.

E em um ambiente como o que se molda neste início de século, a atividade de inteligência ganha destaque. Mas o que se entende por inteligência? Os conceitos variam. Dentre as diversas definições, cita-se a de José Manuel Ugarte (2002), que considera inteligência um produto sob a forma de conhecimento, informação elaborada. Ugarte lembra, ainda, que é atividade ou função estatal, realizada por uma organização ou conjunto de organizações. Ressalta, ademais, o papel do “secreto” na atividade de inteligência.

Com base na clássica definição de Sherman Kent (1949), Ugarte assinala que “*la información es conocimiento, la información es organización, (...) la información es actividad*” e que “*(...) inteligencia (...) es el conocimiento que nuestros hombres, civiles y militares, que ocupan cargos elevados, deben poseer para salvaguardar el bienestar nacional*”. O mestre argentino, um dos maiores especialistas latino-americanos no tema, lembra da concepção trina de inteligência (conhecimento-organização-atividade) e de sua importância para o processo decisório, tanto no campo militar quanto nas altas esferas da Administração Pública. Acrescente-se que hoje, cada vez mais, a atividade de inteligência também alcança o meio privado, sendo recurso importante às corporações no mercado competitivo.

Ugarte baseia-se em uma das mais clássicas obras sobre inteligência, produzida no final da década de 1940 pelo professor norte-americano Sherman Kent: *Strategic intelligence for American world policy*^{§§}. Foi Kent quem primeiro sistematizou, sob a ótica acadêmica, o conhecimento de inteligência. É dele uma das concepções mais conhecidas e aceitas, que descreve inteligência sob três facetas: conhecimento, organização, e atividade. Esses três aspectos também podem ser entendidos como produto, organização e processo.

- **Inteligência como produto, conhecimento produzido:** trata-se do resultado do processo de produção de conhecimento e que tem como cliente o tomador de decisão em diferentes níveis. Assim, o relatório/documento produzido com base em um processo que usa

^{§§} A obra de Kent é um clássico sobre atividade de inteligência e leitura obrigatória para qualquer um que queira estudar essa área. Foi livro de cabeceira de diversos serviços secretos pelo mundo, inclusive no Brasil.

metodologia de inteligência também é chamado de inteligência. Inteligência é, portanto, conhecimento produzido.

- **Inteligência como organização:** diz respeito às estruturas funcionais que têm como missão primordial a obtenção de informações e produção de conhecimento de inteligência. Em outras palavras, são as organizações que atuam na busca do dado negado, na produção de inteligência e na salvaguarda dessas informações, os serviços secretos.
- **Inteligência como atividade ou processo:** refere-se aos meios pelos quais certos tipos de informação são requeridos, reunidos (por meio de coleta ou busca), analisados e difundidos, e, ainda, os procedimentos para a obtenção de determinados dados, em especial aqueles protegidos, também chamados de “dados negados”. Esse processo segue metodologia própria, a metodologia de produção de conhecimento, ensinada nas escolas de inteligência por todo o globo.

Assim, pode-se resumir inteligência como a atividade que tem por objetivo assessorar o processo decisório com conhecimentos específicos obtidos a partir de dados negados e processados por metodologia próprios. Destaque-se que o que diferencia o conhecimento produzido pela inteligência daquele gerado por outros órgãos de assessoramento, tanto públicos quanto privados, diz respeito ao fato de que em sua composição há uma parcela dos chamados “dados negados”, ou seja, protegidos e obtidos a partir de técnicas particulares. A inteligência, por meio da sua função de contra-inteligência, tem a atribuição de proteger seus conhecimentos sensíveis contra a inteligência adversa, salvaguardando informações e garantindo a segurança da sociedade e do Estado.

INTELIGÊNCIA E DEMOCRACIA

Uma informação relevante sobre a atividade de inteligência diz respeito a seu papel nos regimes democráticos. Atualmente, é consenso entre os especialistas pelo mundo que nenhuma grande democracia pode prescindir da atividade de inteligência. Afinal, o Estado e a sociedade precisam se protegidos, e os donadores de decisão nas mais altas esferas da Administração Pública necessitam de assessoramento nos moldes do realizado pelos serviços secretos.

Entretanto, lembra bem Ugarte, “a atividade de Inteligência não é uma atividade habitual do Estado Democrático. É uma atividade, se bem permanente, excepcional de referido Estado, reservada para o exterior, das questões mais importantes das políticas exterior, econômica e de defesa; e para o interior, àquelas ameaças suscetíveis de destruir o Estado e o sistema democrático” (Ugarte, 2003: 99).

A assertiva de Ugarte evidencia o grande dilema sobre o papel da inteligência em regimes democráticos: como conciliar a tensão entre a necessidade premente do segredo (sigilo) na atividade de inteligência e a transparência das atividades estatais, essencial em uma democracia? Associada a essa questão, outra preocupação surge, particularmente nas sociedades democráticas que viveram, em passado recente, períodos autoritários: como garantir que os órgãos de inteligência desenvolvam suas atividades de maneira consentânea com os princípios democráticos, evitando abusos e arbitrariedades contra essa ordem democrática e contra os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos? (BRUNEAU, 2000: 15-16)

A maneira com que determinada sociedade lida com o dilema transparência *versus* sigilo, em termos de procedimentos e atribuições dos serviços de inteligência, é um indicador do grau de desenvolvimento da democracia nessa sociedade (GILL, 1994). Em países com modelos democráticos consolidados, como EUA, Reino Unido, Canadá e Austrália, a dicotomia transparência das ações governamentais *versus* sigilo da atividade de inteligência é resolvida por meio de mecanismos eficientes e efetivos de fiscalização e controle interno e, especialmente, de controle externo, exercido pelo Poder Legislativo.

Assim, a manutenção de uma comunidade de inteligência atuante, eficiente e eficazmente, e operando de acordo com os preceitos legais, em defesa da sociedade e do Estado, é de suma importância para as democracias, particularmente em uma época de insegurança e incertezas em escala global. Essa comunidade, entretanto, para que não venha a desvirtuar-se de suas funções, deve estar sob estrito controle.

O controle da atividade de inteligência é feito de diversas maneiras e em diferentes níveis. O primeiro mecanismo de controle é uma legislação que estabeleça claramente o mandato do(s) serviço(s) secreto(s), sua missão, prerrogativas, obrigações e limites. Não deve haver dúvida na legislação sobre até onde pode ir atividade de inteligência, ao mesmo tempo que as punições à violação de conduta e aos desvios tem que estar evidenciada na lei.

No que concerne aos níveis de controle, há o controle interno agencial, o controle interno no âmbito do Poder Executivo, o controle externo – feito pelo Judiciário e pelo Parlamento – e o controle popular – exercido pelo cidadão e por segmentos da sociedade civil organizada. Atente-se que o controle a que se refere este trabalho é finalístico, sobre a atividade exercida – em termos de legalidade, legitimidade e resultados – e a conduta dos agentes, e não o controle financeiro e orçamentário.

O controle agencial é aquele realizado no âmbito do próprio serviço secreto, por normas e organizações internas. Exemplos são o código de ética a que vincula os servidores da área, e o estabelecimento de órgãos do serviço com a função de fiscalizarem a atuação de seu pessoal e opinarem sobre os trabalhos em curso. O Diretor-Geral do serviço secreto e demais dirigentes têm papel relevante como fiscais e controladores das atividades dos homens e mulheres de inteligência.

Ainda no gênero controle interno, há o controle interno realizado na esfera do Poder Executivo. Esse se dá por órgãos do Poder, como o Conselho de Segurança Nacional nos EUA, e a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN), no Brasil. O Ministro da pasta ao qual o serviço secreto está vinculado também tem grande importância para o controle interno: é ele quem determina, por exemplo, as linhas de ação do serviço secreto – quando não há diretrizes traçadas em uma Política de Inteligência – ou ao menos fiscaliza e cobra resultados e chama à responsabilidade o pessoal que lhe é subordinado.

No âmbito externo, há o controle exercido pelo Judiciário. Os magistrados realizam um controle prévio – quando autorizam determinadas operações dos serviços secretos – e também um controle *a posteriori* – ao julgarem ações em que a comunidade de inteligência se encontre no pólo passivo. Aqui convém atentar para o papel fiscalizador do Ministério Público, com destaque para suas atribuições no ordenamento jurídico brasileiro.

Em termos de controle externo, sem dúvida o mais importante para a democracia é aquele realizado pelo Poder Legislativo. Como representante máximo da nação, o Parlamento tem sua atribuição precípua e tradicional de fiscalizar o Executivo. Assim, senadores e deputados não devem se furtar à missão de acompanhar as atividades dos serviços secretos que, por sua vez, têm naqueles os destinatários mais importantes da prestação de contas. Esse controle realizado pelo Poder Legislativo pode ser direto – por meio de Comissões do Parlamento, como ocorre no Brasil e nos EUA –

ou indireto, realizado por órgãos especializados e que se reportam aos parlamentares – a exemplo do que ocorre no Canadá e em Portugal.

Há, finalmente, o controle popular. Quando um cidadão sente seu direito à privacidade violado pelo serviço secreto e denuncia essa conduta do órgão, ou entra com uma ação contra ele, está realizando controle popular. Esse controle pode se dar, ainda, por segmentos organizados da sociedade civil, como a mídia e associações de classe ou mesmo organizações não governamentais. De toda maneira, é o cidadão atento à conduta da inteligência.

Não compete a este trabalho tecer comentários mais aprofundados sobre o papel da inteligência para a democracia, nem sobre a importância do controle dos serviços secretos. Entretanto, o leitor deve ter em mente que, na atual conjuntura doméstica e internacional, o emprego da inteligência para produzir conhecimentos e assessorar o processo decisório, bem como sua tarefa de proteger a sociedade e o Estado contra diferentes tipos de ameaças, é algo essencial em qualquer grande democracia. Por sua vez, o dilema sigilo versus transparência, tema com o qual a inteligência deve lidar diuturnamente, é resolvido com a manutenção de mecanismos efetivos, eficientes e eficazes de controle.

A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL

Apesar dos precedentes nos campos militar e de relações exteriores, a atividade de inteligência civil organizada institucionalmente no Brasil tem suas origens em 1927, com a criação, pelo Presidente Washington Luís, do Conselho da Defesa Nacional (CDN), na forma do Decreto nº 17.199, de 29 de novembro de 1927. O órgão tinha como função estudar e coordenar informações sobre “todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da Pátria”. De caráter eminentemente consultivo, o CDN não tinha um segmento encarregado de operacionalizar a atividade de inteligência. Talvez isso contribua para a compreensão do porquê da queda de Washington Luís...

De fato, a institucionalização da atividade de inteligência no Brasil só ocorreria após a II Guerra Mundial. Por meio do Decreto nº 9.775-A, de 6 de setembro de 1946, o Presidente Eurico Gaspar Dutra criou o Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFICI). O órgão, entretanto, só seria efetivado 12 anos depois, no Governo Juscelino Kubitschek, com o Decreto nº 45.040, de 6 de dezembro de 1958.

Tinha-se, com o SFICI, o embrião do serviço secreto brasileiro. Apesar de eficiente no Governo JK e, principalmente, no de Jânio Quadros, quando passou a estar subordinado ao então coronel Golbery do Couto e Silva, o SFICI enfraqueceu-se durante a presidência de João Goulart, não conseguindo assessorar corretamente o Chefe de Estado acerca da crise que culminaria no movimento de 31 de março de 1964.

Com o início do período militar, foi criado o Serviço Nacional de Informações (SNI), que teve Golbery como mentor e primeiro dirigente. O SNI se tornaria um dos símbolos do novo regime, com um alto grau de influência na cúpula do Governo e, graças ao Sistema Nacional de Informações (SISNI), com uma capilaridade que alcançava os mais distantes pontos do País e compreendiam órgãos de inteligência na Administração Pública direta e indireta, nas empresas estatais e até nas universidades e centros de pesquisa (STEPAN, 1986). Para se ter idéia da importância do SNI, seu Chefe era um dos chamados “ministros da casa” e despachava diariamente com o Presidente da República, participando das principais reuniões de governo. Outro exemplo interessante da influência do SNI repousa no fato de que, dos cinco presidentes-generais do período militar, dois foram chefes do SNI, Emílio Garrastazu Médici e João Baptista de Oliveira Figueiredo.

Findas as duas décadas de governo militar, o SNI sobreviveu à Nova República e à nova Carta de 1988. De fato, só chegaria a termo, assim como o SISNI, no primeiro dia do Governo Fernando Collor de Mello. Extintos pela Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990, convertida na Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, o serviço secreto brasileiro e a comunidade de inteligência viveriam período de desprestígio e de obscuridade por quase uma década. Essa situação só começaria a ser alterada com a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), como seu órgão central. A nova legislação preocupava-se com o restabelecimento da atividade de inteligência no Brasil, mas agora adequada à nova ordem democrática, com seus órgãos atuando sob estrito cumprimento da lei, com a preservação dos direitos e garantias individuais e em defesa do Estado e da sociedade. Antes dos comentários sobre essa nova fase da inteligência, convém fazer algumas observações sobre os serviços secretos e a Carta de 1988.

INTELIGÊNCIA E CONSTITUIÇÃO

Talvez o aspecto mais importante sobre a atividade de inteligência e a Constituição de 1988 é, de maneira surpreendente e inusitada, a Carta Magna, ao longo de seus 250 artigos, não faz absolutamente qualquer menção aos serviços secretos nem às atividades por eles desempenhadas. Com a Assembléia Nacional Constituinte (ANC) e nova Carta de 1988, o SNI não seria extinto e nem se estabeleceria qualquer mecanismo direto de controle externo para a comunidade de informações. Segundo Luís Antônio Bitencourt (1992: 113-115), a Constituinte não extinguiu o SNI basicamente por três motivos: a identificação do Serviço com as Forças Armadas ***; a atuação do General Ivan de Souza Mendes, então Ministro-Chefe do órgão, junto ao círculo parlamentar^{†††}; e o desconhecimento da atividade de informações, o que fazia com que o Legislativo não concentrasse “vontade e convicção efetivas que pudessem conduzir categoricamente à extinção do SNI”. Em outras palavras, a discussão sobre a atividade de inteligência acabaria ao largo da Constituinte, na qual havia uma gama muito grande de temas considerados “mais importantes”.

Às considerações de Bitencourt podem ser agregadas as observações de Wendy Hunter (1997: 59-60). Segundo Hunter, entre as razões pelas quais a ANC não pôs fim ao SNI estava o fato de o órgão já não ser tão ativo a ponto de despertar a vontade de extingui-lo, vontade esta direcionada para outras instâncias, como o Conselho de Segurança Nacional – que acabou extinto, diga-se de passagem (OLIVEIRA, 2005: 138). Hunter também identifica o temor de que o SNI reagisse contra a tentativa de desmantelá-lo, o que poderia abalar a jovem democracia. Finalmente, houve o fato de que, uma vez que a campanha pelo fim do SNI era encabeçada pelo Deputado José Genoíno^{†††}, do Partido dos Trabalhadores e tradicional militante de esquerda, o assunto acabou em uma disputa ideológica e mesmo parlamentares que se opunham ao SNI acabaram votando contra sua abolição por se

*** Para Bitencourt, o SNI teria se beneficiado do guarda-chuva das Forças Armadas contra possíveis pressões por sua extinção durante a Constituinte. Ademais, o Serviço contou com o apoio das “eficientes e ativas assessorias parlamentares montadas pelos militares”. De fato, ainda hoje as assessorias parlamentares das três Forças são exemplo de eficiência e profissionalismo no trato com os parlamentares em defesa dos interesses dos Comandos. Sobre a atuação das Forças Armadas na Constituinte, vide OLIVEIRA (2005: 137-139).

††† Destaque-se o bom relacionamento que o General Ivan tinha com algumas lideranças constituintes importantes como os Deputados Ulysses Guimarães e Bernardo Cabral.

††† Importante registrar que José Genoíno acabaria se destacando como um dos parlamentares que mais entendem de questões de segurança e defesa no Congresso e teria papel fundamental no processo legislativo que culminaria na criação da ABIN e do SISBIN. Genoíno, na visão de algumas pessoas da comunidade de inteligência dos dias de hoje, poderia mesmo ser um candidato interessante à chefia do serviço de inteligência civil, quando não ao cargo de Ministro da Defesa.

tratar de pleito da esquerda. Assim, a preservação do Serviço acabaria sendo beneficiada, na perspectiva de Hunter, pelas disputas ideológicas na ANC.

Mas se não extinguiu o SNI nem reformulou a atividade de informações no Brasil, a ANC, isso é muito relevante, não deu qualquer atenção à atividade no texto constitucional. Enquanto as Forças Armadas e as autoridades de segurança pública são expressamente referidas na Carta de 1988^{\$\$\$}, nenhuma menção é feita aos serviços secretos e muito menos ao papel da atividade de inteligência para a defesa do Estado e da sociedade. No que concerne a processo legislativo, isso pode ser interpretado de duas maneiras: simples desinteresse no assunto; ou vontade de legá-lo a segundo plano, não lhe atribuindo importância constitucional e deixando uma ampla possibilidade de se lidar com o tema infraconstitucionalmente. Sem respaldo constitucional, a atividade de inteligência acabaria enfraquecida.

Tem-se, portanto, um problema latente na atividade de inteligência: a falta de amparo constitucional. E a própria legislação infraconstitucional é efêmera ao tratar das competências e atribuições da ABIN e dos demais órgãos do SISBIN. Falta, ainda, alusão clara aos mecanismos de controle da atividade de inteligência, particularmente no que concerne ao controle externo exercido pelo Poder Legislativo. Sem um arcabouço legal sólido que regulamente suas atividades, os serviços secretos estão sujeitos não só a desvios de conduta, mas vulneráveis a mudanças conjunturais em sua estrutura, organização e missões. Também um mecanismo de controle externo baseado na fiscalização pelo Congresso, direta e indiretamente, pode ser alternativa interessante para ao menos atenuar os problemas e dificuldades da atividade de inteligência no Brasil.

A ELEVAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA AO STATUS CONSTITUCIONAL

^{\$\$\$} A Constituição consagra seu Título V à “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, no qual o Capítulo II é dedicado às Forças Armadas (“Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.”) e o Capítulo III à Segurança Pública (“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.”).

Repita-se, a Lei de inteligência brasileira é de nº 9.883, de 1999. Seu texto, de apenas quinze artigos, institui o SISBIN e elenca suas atribuições gerais, trata de mecanismos de cooperação e dispõe sobre a ABIN e suas competências. Artigo interessante é o 6º, referente ao estabelecimento de um órgão de controle externo, a cargo do Congresso Nacional. O tema possui, não obstante, lacunas, particularmente no que concerne aos mecanismos de controle externo, que poderiam estar reguladas no próprio texto constitucional.

Assim, seria interessante se, no Título V, que trata da “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas” e compreende três Capítulos, respectivamente, sobre o Estado de Defesa e o Estado de Sítio, as Forças Armadas, e a Segurança Pública, houvesse também um capítulo sobre “a Atividade de Inteligência”.

No Capítulo sobre atividade de inteligência, mereceria constar no texto constitucional, por exemplo, artigo que definisse a atividade de inteligência, bem como a contra-inteligência e, ainda, a alusão à importância da inteligência no Estado democrático. Esse capítulo, ademais, definiria a necessidade de um sistema de inteligência a serviço do Brasil e de mecanismos de cooperação entre seus órgãos.

Finalmente, importante que o texto constitucional estabeleça mecanismos de controle externo dos serviços secretos. Atenção especial deve ser dada ao controle Parlamentar, exercido por uma comissão mista do Congresso Nacional ou por órgãos de controle nas duas Casas. Os detalhes sobre prerrogativas e atuação dessa(s) comissão(ões) foge ao escopo deste trabalho. O importante é que ela seja composta por parlamentares e que esteja clara seu caráter de órgão de Estado e não de instituição onde se façam prevalecer interesses político-partidários.

Finalmente, há que se pensar em um órgão de controle externo composto por não-parlamentares, algo como um Conselho de Controle da Atividade de Inteligência. Esse Conselho, cujos membros poderiam ter um mandato, sendo aprovados pelo Parlamento, deveria prestar contas diretamente ao Congresso Nacional e a suas Casas, ou mesmo ao(s) órgão(s) de controle composto(s) por parlamentares. O Conselho se encarregaria da fiscalização e do controle quotidianos de toda a comunidade de inteligência, tendo credencial máxima de segurança, e com acesso irrestrito a atividades, conhecimentos e organizações de inteligência. O status constitucional daria respaldo maior tanto ao Conselho quanto aos próprios entes fiscalizados.

CONCLUSÕES

A atividade de inteligência, existente desde que o homem se organizou em sociedade, é percebida atualmente como fundamental para o Estado democrático. Suas atribuições envolvem a produção de conhecimento específico para assessorar o processo decisório e a proteção contra a inteligência adversa, sendo, em última análise, relevante para os que têm que decidir sobre os destinos da nação e para a defesa do Estado e da sociedade. Democracia nenhuma pode prescindir da atividade de inteligência.

A Constituição de 1988 não deu atenção aos serviços secretos e a sua nobre atividade. Com isso o cenário é de vulnerabilidade e de constante ameaça às instituições democráticas, entre elas à própria atividade de inteligência, função essencial ao bom governo.

Passa da hora de que a atividade de inteligência seja elevada ai status constitucional. Passa da hora de termos mecanismos que permitam o trabalho eficiente e eficaz dos serviços secretos. E, para que abusos sejam evitados, passa da hora que sejam estabelecidos, em âmbito constitucional, mecanismos rígidos de controle, com destaque para o controle externo. Convém lembrar a frase célebre de Thomas Jefferson: “o preço da liberdade é a eterna vigilância”.

BIBLIOGRAFIA

- BITENCOURT, Luís Antônio. *O Poder Legislativo e os Serviços Secretos no Brasil*, 1964-1990. Brasília: Faculdades Integradas Católica de Brasília, 1992.
- Brasil. Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927.
- BRUNEAU, Thomas. “Intelligence and Democratization: the Challenge of Control in New Democracies”. *The Center for Civil-Military Relations – Naval Postgraduate School, Monterey California – Occasional Paper # 5* (March, 2000).
- GILL, Peter. *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. London: Frank Cass, 1994.
- HUGHES-WILSON, John. *The Puppet Masters – Spies, Traitors and the Real Forces Behind World Events*. London: Cassel, 2005.
- HUNTER, Wendy. *Eroding Military Influence in Brazil – Politicians against Soldiers*. The University of North Carolina Press, 1997.
- IND, Allison. *História da Espionagem*. Rio de Janeiro: Bloch, 1967.
- KENT, Sherman. *Strategic intelligence for American world policy*. Princeton: Princeton University Press, 1949.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri, SP: Manole, 2005.
- STEPAN, Alfred. *Os Militares: da Abertura à Nova República*. Tradução de Adriana Lopez e Ana Luíza Amendola. Rio de Janeiro: paz e Terra, 1986.

SUN TZU. *A Arte da Guerra*. Rio de Janeiro: Bibliex, 2003.

UGARTE, José Manuel. *Control Público de la Actividad de Inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa*. (Trabalho apresentado no Congresso Internacional “Post-Globalización: Redefinición de la Seguridad y la Defensa Regional en el Cono Sur”, promovido pelo Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, em Buenos Aires, 2002).

Legislação Citada

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

Brasil. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

Brasil. Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927.

Brasil. Decreto nº 9.775-A (reservado), de 6 de setembro de 1946.

Brasil. Decreto nº 45.040, de 6 de dezembro de 1958.