

Capítulo 5 - ABIN: debate político e implementação

Este quinto capítulo analisa o processo político de criação da Agência Brasileira de Inteligência iniciado em 1995 através da Medida Provisória 813 de 1º de janeiro e finalizado em 7 de dezembro de 1999 com a sanção do presidente da República. Está organizado em quatro seções. A primeira apresenta as estruturas propostas para a implementação da ABIN. A segunda analisa pontos que consideramos essenciais para a regulamentação da atividade de inteligência apresentados na Lei 9.883 que cria a ABIN. A terceira seção, apesar de não fazer parte do processo de criação da ABIN, aborda alguns aspectos que apontam para problemas dos campos da atividade de inteligência que não ficaram explícitos na lei 9.883: a busca e a classificação das informações. A quarta seção apresenta os mecanismos utilizados pelo Executivo para minimizar a desconfiança da sociedade em relação à atividade de inteligência.

Seção I

Processo político de criação da ABIN.

Em 1º de janeiro de 1995 o presidente Fernando Henrique Cardoso baixou Medida Provisória que reestruturava a organização da Presidência da República.²⁵¹ Em seu artigo 5º, Seção I, a MP 813 manteve a Secretaria de Assuntos Estratégicos como órgão de assistência direta à Presidência da República com a sua função de promover, elaborar, coordenar e controlar estudos, planos, programas e projetos de natureza estratégica. Esta reformulação manteve a Subsecretaria de Inteligência (SSI) subordinada à SAE.

Através desta MP o Poder Executivo se autorizou a criar a Agência Brasileira de Inteligência, que seria constituída como uma autarquia federal vinculada à Presidência da República e possuiria, entre suas finalidades,

²⁵¹ Medida Provisória 813 de 1 de Janeiro de 1995.

planejar e executar atividades de natureza permanente relativas ao levantamento, coleta, análise de informações estratégicas, planejar e executar atividades de contra-informações, e executar atividades de natureza sigilosa necessárias à segurança do Estado e da sociedade.

De acordo com a Medida, a Agência seria formada por um presidente e até quatro diretores, cuja nomeação seria de responsabilidade do presidente da República. E enquanto não fosse constituída, a atividade de inteligência desenvolvida no âmbito da SSI, apesar de vinculada à SAE, seria supervisionada pelo Secretário-Geral da Presidência da República e não pelo Secretário de Assuntos Estratégicos.

Em 1995 Fernando Henrique Cardoso nomeou o general Fernando Cardoso, ex-chefe do CIE, para ser o responsável pela elaboração e implantação do novo órgão de Inteligência do país. Ele foi nomeado como Assessor Especial do Presidente da República e ficou subordinado ao Secretário Geral da Presidência, José Eduardo Jorge.

Foi em meio a esse novo fato que o deputado Jacques Wagner, do PT da Bahia, enviou à Câmara dos Deputados um novo projeto que dispunha sobre o assunto.²⁵²

1 - PL 1.279 de novembro de 1995, de autoria do Deputado Jacques Wagner:

Em seu Projeto-Lei o deputado apresentou uma definição para as atividades de inteligência e contra-inteligência, dando ênfase à atuação externa da atividade. De acordo com o PL, a inteligência consistiria na 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 interesses nacionais. A contra-inteligência consistiria

na obtenção de conhecimentos e nas ações desenvolvidas contra espionagem, atuação de órgãos de inteligência estrangeiras e contra todas as outras atividades atentatórias ao Estado Democrático de Direito e à Soberania Nacional, promovidos por Estados estrangeiros.

Jacques Wagner definiu o presidente da República como o usuário exclusivo da agência e atribuiu ao Poder Executivo a organização de um sistema de inteligência que

²⁵² Projeto Lei 1.279 de 29 de novembro de 1995.

incluiria os órgãos de informações federais, civis e militares e que teria um órgão central, responsável pela coordenação geral.

A este órgão central que seria proposto pelo Executivo caberiam as funções básicas de estabelecer diretrizes para a execução das atividades de inteligência e contra-inteligência do país; coordenar a execução das mesmas no âmbito dos órgãos de inteligência e contra-inteligência, civis e militares do governo Federal e estabelecer as normas relativas à proteção de segredos de interesse do Estado brasileiro.

O deputado, preocupado em evitar os abusos e ilegalidades que podem decorrer deste tipo de atividade, buscou delimitar, a priori, mecanismos de controle. Definiu quem teria mandato para esta fiscalização e quais seriam suas responsabilidades. Além de precisar a participação do Poder Legislativo na fiscalização da atividade, atribuiu, em última instância, a responsabilidade ao presidente da República pelas possíveis violações às garantias e aos direitos constitucionais dos indivíduos praticadas durante a execução da atividade de inteligência. A apuração de tais violações ficariam a cargo de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional.

O deputado Jacques Wagner justificou o envio do projeto à Câmara, alegando a carência de legislação sobre a atividade de inteligência, a falta de uma definição legal de suas funções, mandatos e poderes, assim como destacou a ausência de legislação que regulamentasse a supervisão da atividade. De acordo com o deputado, seu projeto permitiria

alcançar o equilíbrio pretendido através da transformação do sistema de inteligência em um instrumento de defesa do Estado Democrático, servindo tecnicamente a seus sucessivos governos, sem se identificar com estes (...) a exemplo do que ocorreu em democracias como os Estados Unidos, França e Inglaterra.

Em um aspecto geral, o que mais se tornou evidente em sua proposta foi a preocupação com as possibilidades de abuso por parte dos servidores e responsáveis pela atividade de inteligência. O deputado procurou definir de forma clara as responsabilidades do Poder Executivo como órgão gestor da atividade e do Poder Legislativo como órgão responsável pelo controle e avaliação do sistema.

Mas a discussão sobre este projeto foi suspensa, assim como todos os outros projetos anteriores, após as conclusões da audiência pública realizada em 21 de maio de 1996 pela

Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, onde se optou por aguardar o Projeto de Lei do Executivo que regulamentaria a atividade.

Quando foi realizada a audiência pública no dia 21 de maio de 1996, o general Fernando Cardoso não era mais o responsável pela implementação da ABIN. Havia divergências entre a condução que o general queria dar ao seu processo de implementação e a atenção que o Poder Executivo estava dispensando ao assunto. Com a saída do general Fernando Cardoso, a Subsecretaria de Inteligência foi transferida da Secretaria Geral da Presidência da República para a Casa Militar, sob a responsabilidade do general Alberto Cardoso. Ao assumir esta missão em 14 de abril de 1996, o general declarou que a Agência a ser implantada iria cuidar com predominância das questões relativas à segurança da sociedade e do Estado, tais como narcotráfico, o contrabando de armas, espionagem e demais temas relativos aos interesses estratégicos nacionais.

Antes da realização desta audiência, o Poder Executivo havia criado, em 06 de maio de 1996, a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho do Governo.²⁵³ A CREDENA tinha como responsabilidades formular políticas, estabelecer diretrizes, aprovar e acompanhar os programas a serem implantados em várias matérias, inclusive as pertinentes às atividades de inteligência. Em sua concepção original, a CREDENA era integrada pelo ministro de Estado da Justiça, pelos ministros das Forças Armadas (atuais Chefes dos Estados Maiores), pelo ministro das Relações Exteriores, pelo Ministro do Estado Maior das Forças Armadas, pelo Ministro chefe das Casas Militar e Civil da Presidência da República e pelo Secretário de Assuntos Estratégicos, ficando a secretaria executiva da CREDENA a cargo da Casa Militar — depois transformada em Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR).

A audiência pública realizada no dia 21 de maio de 1996 foi organizada pela Comissão de Defesa Nacional, a pedido do deputado José Genoíno, para debater questões relacionadas à futura agência a ser criada pelo Poder Executivo. A audiência contou com três palestras, proferidas pelos generais Alberto Cardoso e Ariel Pereira da Fonseca, Subchefe de informações Estratégicas do EMFA e pelo almirante Mário César Flores. Entre os convidados podemos destacar a presença do professor Brás José Araújo da Universidade de São Paulo, do coronel Geraldo Cavagnari, membro do NEE, do professor Thomaz

²⁵³ Decreto 1.895 de 06 de maio de 1996.

Guedes da Costa, coordenador de estudos estratégicos da SAE e dos chefes dos serviços de inteligência do Exército, general Cláudio Barbosa de Figueiredo e da Aeronáutica, brigadeiro José Alfredo Sampaio.

Durante sua apresentação, o general Alberto Cardoso enfatizou a existência de um “sentido ético profundo” que se encontra intimamente ligado à produção de informações, com o pleno respeito ao Estado Democrático de Direito. Ética que, de acordo com ele, se justifica em face da ameaça que representa a atividade de inteligência, sempre revestida de um grande potencial de poder. O general destacou a necessidade da neutralidade do analista e do controle político e judicial do serviço de inteligência e apresentou as diretrizes do presidente Fernando Henrique Cardoso sobre a natureza da ABIN: a agência teria que ser um órgão não ideologizado; um órgão de Estado, e não de governo, que em hipótese alguma poderia ter conotações político-partidárias; e sua criação teria que ser aprovada pelo Congresso Nacional.

De acordo com o general, em seu formato preliminar a ABIN seria o órgão central do sistema de inteligência, composto por órgãos federais, como a Polícia Federal e os serviços de inteligência militar, por organismos setoriais técnicos, como o caso dos Ministérios, e ainda estaria aberto a convênios com instituições públicas dos outros níveis da administração pública e privadas. Ressaltou que estes organismos setoriais seriam completamente diferentes das antigas Divisões de Segurança Interna (DSI's) da época do SNI.

A Agência teria a função de “produzir conhecimentos para um processo decisório do mais alto nível de direção do estado” e seria controlada por um Conselho Diretor, pelo Legislativo, através das comissões de Defesa da Câmara e do Senado e pelo Judiciário. Este último seria o responsável pela autorização da realização de atividades sigilosas. À CREDENA caberia a elaboração das diretrizes da ABIN.

Segundo o general, a organização do sistema não conotaria nenhuma idéia de hierarquia. Os componentes do sistema não estariam subordinados à ABIN, esta apenas produziria a integração das informações repassadas pelos órgãos com vista à segurança do

Estado. O chefe da Agência teria que ser nomeado pelo presidente e aprovado pelo Poder Legislativo.²⁵⁴

A atividade de inteligência seria definida como uma “ação voltada para o interesse do Estado, com relação a grupos ou potências estrangeiras, baseadas em hipóteses de obstáculos ou impedimentos a interesses do próprio Estado.” O general definiu a atividade de contra-inteligência como a atividade que visa a defesa contra a inteligência estrangeira, restringindo-a apenas às atividades praticadas dentro do nosso país. Também teceu comentários sobre uma questão nevrálgica para atividade de inteligência no Brasil: a atuação da atividade de inteligência em relação aos grupos nacionais. Cardoso argumentou que a defesa do Estado contra estes grupos seria indispensável e que ela significaria a busca por informações “sobre grupos nacionais que possam ameaçar a própria continuidade do Estado, a sua sobrevivência e os interesses da Nação brasileira.”²⁵⁵

De acordo com ele, existem demandas sociais justas capazes de se articularem em movimentos sociais que “trazem em si uma carga grande de frustração se não forem atendidas.” Apesar de o Estado existir exatamente para atender às demandas sociais, ele deveria estar prevenido contra possíveis manipulações destas causas. Isto justificaria o acompanhamento do Estado no campo interno. Segundo Alberto Cardoso, existiria até uma possibilidade desta área ficar enquadrada no conceito de contra-inteligência. Haveria uma reformulação deste conceito que passaria a ser aplicado não apenas às potências estrangeiras, mas também aos grupos que ameaçassem a segurança constitucional.

Um último ponto enfatizado pelo general diz respeito à coleta de dados, que consiste “na consulta ao que já existe.” A diferença entre coleta e busca se daria no fato de que a busca é uma coleta sigilosa de dados. “Coleta imprescindível para a atividade, presente em todos os serviços de inteligência dos países democráticos.”

O general Ariel Pereira, que se apresentou logo após o general Cardoso, estabeleceu o seu entendimento pela atividade de informações como “o resultado da reunião de dados e indicadores de toda espécie e origem, os quais, após serem submetidos a um processo

²⁵⁴ Alberto Cardoso, Brasília, 21 de maio de 1996. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Revisão de Comissões. Câmara dos Deputados.

²⁵⁵ Alberto Cardoso, Brasília, 21 de maio de 1996. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Revisão de Comissões. Câmara dos Deputados.

inteligente e peculiar, seriam reunidos num produto final. A informação pronta para ser utilizada por aqueles que decidem.”²⁵⁶

Discorreu sobre a tipologia das informações e apresentou o Ciclo de Inteligência descrito por nós no primeiro capítulo como o padrão funcional da atividade: planejamento e reunião de dados, que implica coleta e busca de informações; processamento de informes, que compreende o exame e análise destas informações; interpretação e avaliação das informações e a difusão das informações a quem seja de direito.

O general apresentou sua perspectiva sobre quais seriam os princípios básicos que deveriam reger a atividade de inteligência:

o preavencimento dos interesses nacionais sobre quaisquer outros, a obediência aos padrões de conduta recomendados à manipulação das informações; a consciência de se repassar ao usuário informações necessárias, em detrimento daquelas que apenas “poderiam lhe agradar mais”; a crença na finalidade as informações, a responsabilidade do usuário enquanto usuário e orientador das informações; a cautela contra campanhas adversas que visem desacreditar os órgãos de informações e a consciência de que produtor e usuário trabalham para a Nação, que é sua beneficiária.

Entre alguns comentários que gostaríamos de tecer destacamos o conceito da atividade para o general Ariel Pereira, que se dilui na idéia mais geral de informações de todo tipo para qualquer finalidade, uma idéia de onisciência da atividade. E entre os princípios da atividade apresentados pelo general, percebemos a insistente necessidade de se justificar a ética na condução da atividade e sua função como benfeitora do Estado visando a superar o estigma que a atividade carrega.

Estas perspectivas do general foram, de alguma forma, corroboradas na apresentação seguinte, proferida pelo almirante Mário César Flores. Em princípio, Flores definiu a atividade de inteligência como o exercício de atividades que visam à obtenção, análise e disseminação de informações “sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório do Governo e para a defesa da sociedade e do Estado.” No decorrer de sua apresentação enfatizou que um dos aspectos da inteligência não se enquadra apenas na defesa da sociedade e do Estado. A influência da atividade de inteligência também implica em informações úteis ao processo decisório em geral.

²⁵⁶ O general utiliza o termo informações para se referir ao que chamamos inteligência.

Flores divide a atividade em três setores sendo que por Inteligência Estratégica ele acredita que deveria se entender a inteligência de natureza civil orientada, entre outras coisas, para os assuntos capazes de afetar a soberania, o ordenamento constitucional, a eficácia do Poder Público e *a proibidade no trato com a coisa pública* [grifo nosso]. A Inteligência de natureza policial seria aquela paramentada pelas atribuições constitucionais e legais da Polícia Federal e a Inteligência Militar, pelas atribuições constitucionais e legais das Forças Armadas.

Como os limites entre estas funções nem sempre são claros, o almirante Flores sugeriu que independente da estrutura que fosse dada ao sistema de inteligência, ele deveria possuir um órgão colegiado capaz de formular e propor uma política nacional de inteligência capaz de estabelecer os liames necessários à atividade.

O almirante também abordou questões relacionadas à inconveniência de se recriar um serviço de inteligência em 1990, quando foi extinto o SNI; a necessidade de se recompor os resíduos do serviço secreto brasileiro, herdados pela SAE e pela Subsecretaria de Inteligência; e a dificuldade de se superar situações adversas para estabelecer uma restauração “correta e eficiente da atividade de inteligência civil.” Referia-se especificamente à “síndrome do SNI” insistentemente veiculada pela imprensa.

Em resumo, ao encerrar sua palestra, Mário César Flores destacou a necessidade de se entender e tornar entendidos os princípios, propósitos e os limites da atividade de inteligência, de se reciclar o quadro de funcionários da SSI e admitir novos quadros dentro das perspectivas técnicas e políticas atuais: “menos ideologia, menos segurança e mais economia, mais *problemas sociais* [grifo nosso], mais ciência e tecnologia.”

Após encerradas estas três apresentações, os participantes deram sua contribuição à audiência. O deputado José Genoíno apresentou duas preocupações ao general Alberto Cardoso que diziam respeito ao sistema de informações a ser criado e aos mecanismos de controle que poderiam ser exercidos pela agência. Pedia que o general Cardoso explicasse de que forma a inteligência militar se interagiria com a ABIN. O que o general Cardoso respondeu que os órgãos de inteligência militar “contribuiriam” com informações da mesma forma que os outros órgãos setoriais do sistema, Ministério da Agricultura, da Ação Social

etc. Apenas repassariam informações técnicas para que a ABIN as centralize junto às outras informações coletadas.

Parece-nos que a intenção do general era estabelecer que não haveria o desenvolvimento conjunto de ações na busca por dados, e nem uma relação hierárquica entre estes órgãos.

A outra questão levantada pelo deputado José Genoíno foi sobre os mecanismos constitucionais que possibilitariam legitimizar o fluxo de informações entre a agência e os parlamentares que teriam acesso às credenciais de segurança no trato com as informações. Quais seriam as penalidades atribuídas aos parlamentares que infringissem o código de sigilo e segurança da atividade. O deputado deixou claro que seria necessário que eles ficassem submetidos às devidas penalidades da lei, não dispondo, nestes casos, de impunidade parlamentar. Em relação a esta regulamentação o general Cardoso afirmou que caberia ao próprio Congresso estabelecer os procedimentos a serem adotados.

Uma outra intervenção que gostaríamos de destacar é da deputada Yeda Crusis. A deputada discorreu sobre a atividade de inteligência, cuja essência encontrar-se-ia na condução da espionagem e na coleta e processamento de dados de forma sigilosa, como a única forma de justificar a existência da ABIN, uma vez que já existiam grandes institutos de pesquisas nacionais que poderiam fornecer informações importantes para o processo decisório, como o Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA), por exemplo.

Como um dos pontos interessantes desta audiência destacamos a presença de militares responsáveis pela condução da atividade de inteligência no Exército e na Aeronáutica. Provavelmente o convite à participação militar durante esta audiência, entre outros motivos, tinha como meta evitar um lacuna que havia ficado aberta na audiência pública de 1994, também convocada pela Comissão de Defesa. Entre os convidados e participantes não faltou entusiasmo para destacar a presença destes representantes das Forças Armadas, que em um debate aberto à discussão pública, trariam sua contribuição para a organização da nova agência, inclusive nas formas de atribuir a atividade de inteligência um certo grau de transparência.

Cláudio Barbosa de Figueiredo, chefe do CIE, afirmou que tinha “grande satisfação” em ver assunto “tão hermético” vindo a público por meio da Comissão de Defesa Nacional

e que a discussão sobre a atividade de inteligência era fundamental. Afirmou ainda “que a inteligência militar está perfeitamente regulamentada.” Esta posição foi reiterada pelo brigadeiro José de Alfredo Sampaio que também manifestou seu entusiasmo “ao ver em debate público, um assunto tão delicado e tão importante da vida nacional.” Como contribuição ao debate, o brigadeiro Sampaio afirmou que o Serviço de Inteligência da Aeronáutica “conduz-se dentro de um respeito próprio, de uma lei vigente e está ansioso para contribuir para que a ABIN possa vir à rua.”

Entre as demais intervenções, ressaltamos a de Thomaz Guedes da Costa. O professor discordou da colocação geral que vinha sendo dada à atividade e afirmou a necessidade de se definir qual deveria ser o objetivo funcional da inteligência, que ainda não era algo consensual. No Poder Executivo salientou que tem dominado o entendimento de que inteligência é oferecer informações para o Presidente governar. “Defendem o conhecimento técnico e a necessidade no Brasil de um serviço de inteligência como das outras democracias.” Entretanto, destacou um ponto que vem sendo observado por nós no decorrer deste trabalho: o serviço de inteligência que se propõe a “dar informações para governar” é algo intrinsecamente diferente das competências das atividades de inteligência observadas nos outros países. Desta forma, a atividade definida como subsídio de todos os tipos de informações para todas as tomadas de decisões, pode implicar na reprodução paralela de manejo das informações políticas e administrativas. Esta definição, de fato, impede a delimitação dos campos de atuação da atividade e dos liames constitucionais do que é necessário e legítimo.

O segundo significado abordado pelo professor Thomaz seria a definição, comum à cultura política brasileira, de que a inteligência tem como missão proteger o presidente de surpresas e escândalos na rotina político-administrativa. Isto implica a investigação de comportamentos, de posições políticas contestatórias ou de suspeitas de atos ilícitos das pessoas. Esta concepção foi corroborada até mesmo pelo almirante Flores que afirmou ser da responsabilidade da atividade de inteligência civil “a probidade no trato com a coisa pública.”²⁵⁷

²⁵⁷ Mário César Flores. Brasília, 21 de maio de 1996. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Revisão de Comissões. Câmara dos Deputados.

A terceira visão sobre inteligência destacada pelo professor, a menos defendida na administração pública, é a de que o elemento central da atividade de inteligência seriam as atividades sigilosas “para reunir e processar informações nas relações entre países ou sobre organizações, pessoas ou grupos que afetem interesses nacionais relevantes.”

Outra crítica do professor se fez em relação à proposta do general Cardoso de se elaborar uma regulamentação simples para a atividade, de forma a possibilitar um andamento rápido da sua discussão e aprovação. Entretanto, como bem ponderou Thomaz Guedes da Costa, uma lei de inteligência poderia se dar de forma simples se apenas permitisse a coleta de dados, ainda que de forma sigilosa, em fontes ostensivas. Mas uma vez que a atividade abrange, principalmente, a busca por informações que são negadas, a regulamentação deveria ser bem explícita. E para isto seria preciso que se estabelecessem os mandatos e o os ajustes legais que reduzissem as possibilidades da atuação sigilosa dentro e fora do país.²⁵⁸

O professor também afirmou que, ao contrário do que normalmente é proposto para a elaboração de leis, a regulamentação da ABIN não deveria ser apresentada de forma resumida, perspectiva com a qual concordamos. É preciso ficar claro as missões, mandatos e os procedimentos de fiscalização sobre a atividade. Um balizamento genérico para a atividade apenas contribuiria para manter inercialmente as disposições em que se encontravam a atividade de inteligência dentro da SSI.

De uma forma geral poderíamos afirmar que entre as principais diretrizes estabelecidas durante a audiência, ficou definido que o projeto a ser apresentado pelo Poder Executivo deveria propor a adoção de controles, concomitante à definição política de seus planos e programas; deveria constar uma clara separação jurídica e funcional entre atividade de inteligência e contra-inteligência, e que a nova lei deveria explicitar os mandatos claros e inequívocos para a conveniência da sociedade das suas atividades do Estado Democrático. Entre os fatores que justificariam a regulamentação da atividade de inteligência perante a sociedade, o Poder Executivo deveria destacar os riscos que pressionam a autoridade, na ausência das atividades de inteligência e contra-inteligência, e a situação do Brasil, onde a ausência de um quadro legal e de um esforço institucional têm permitido o subemprego de agentes especializados. Subemprego que pode gerar, por um lado, a incapacidade de

²⁵⁸ Este tipo de regulamentação será discutido na segunda seção deste capítulo.

responder eficazmente às necessidades da Presidência da República diante de uma emergência e, por outro lado, propiciar a atuação desses agentes de forma independente, sem estarem submetidos a quaisquer tipos de controle.

Desta forma, definidos o campo de atuação e o mandato que caberia à nova agência, seria necessário ainda formar novos quadros e aperfeiçoar o existente, estabelecendo de forma clara o estatuto profissional da atividade, que seria considerada típica de Estado e instrumentalizá-los para o correto exercício de suas funções.

Nesta audiência a Comissão de Defesa Nacional acertou também que não daria prosseguimento à tramitação dos PL's sobre inteligência que se encontravam em andamento na Câmara dos Deputados e que aguardaria a recepção do ante-projeto da ABIN, que os agregaria. Desta forma, a consecução da regulamentação passaria a depender de uma proposta técnica e política por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, do que deveria ser a função da atividade de inteligência no processo decisório brasileiro.

A discussão pública sobre a atividade de inteligência foi retomada em dezembro de 1997, três meses após o Poder Executivo enviar o projeto de lei que criava a ABIN. Foi em 19 de setembro de 1997 que enviou o PL 3.651 que regulamentava a atividade, juntamente com a exposição de motivos da Casa Militar e do Ministério da Administração e Reforma do Estado.²⁵⁹

²⁵⁹ Exposição de Motivos Conjunta 052-A CMPR/MARE de 27 de agosto de 1997.

2 - **Projeto-Lei 3.651 de autoria do Poder Executivo**²⁶⁰

De acordo com a Exposição de Motivos (EM), o texto apresentado foi o resultado das diretrizes que haviam sido traçadas pelo presidente para dar uma resposta efetiva à necessidade do Estado Democrático

de municiar o governo com informações estratégicas, produzidas em tempo hábil e em absoluta sintonia com a Constituição e as Leis do país, assegurando-lhe o conhecimento antecipado de fatos e fatores relacionados com o desenvolvimento e a segurança do Estado, em todas as áreas da vida nacional.

Em seu artigo 1º o PL instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência, que ficaria responsável pela integração das ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do país, cuja finalidade era fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional. O parágrafo único do artigo definiu como fundamento principal do SISBIN a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana.

Ressaltou-se na EM que esse parágrafo único limitaria as ações do SISBIN ao imputar-lhe a “observância incondicional” dos princípios constitucionais.

O artigo 2º do PL estabeleceu os setores governamentais que iriam compor o SISBIN, os órgãos e entidades da Administração pública federal que pudessem produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência, em especial “os responsáveis pela defesa externa, segurança interna, relações exteriores, economia e finanças, orçamento, indústria, políticas sociais e pesquisa.” Em seu parágrafo único, o PL deixou aberta a possibilidade de os órgãos das administrações públicas estaduais participarem do SISBIN. De acordo com a EM, o artigo procurou aplicar ao SISBIN as regras da “administração moderna”, evitando superposições e desperdícios de esforços.

O artigo 3º criou a ABIN como órgão de assessoramento direto do presidente da República, na posição de órgão central do SISBIN, tendo como funções planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País. Em seu parágrafo único estabeleceu que as atividades de inteligência seriam desenvolvidas, no que se refere

²⁶⁰ Os comentários que cabem à regulamentação dada a ABIN serão feitos quando apresentarmos a lei de 07 de dezembro que cria oficialmente a agência.

aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, “com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado.” Na EM, o texto reafirmou os limites da atividade de inteligência ao condicionar o uso de técnicas e meios sigilosos à irrestrita observância dos direitos e garantias individuais e a fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado.

O artigo 4º definiu a competência da ABIN como órgão de assessoria imediata da Presidência da República no desempenho de suas funções. Caberia à ABIN:

- I – planejar e executar ações, inclusive sigilosas, relativas à obtenção e análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República;
- II – planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade;
- III – avaliar as ameaças, interna e externas, à ordem constitucional;
- IV – promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência, e realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade.

Em seu parágrafo único, o artigo 4º determinou que os órgãos competentes do SISBIN forneceriam à ABIN os dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais. De acordo com a EM, este artigo estabeleceu que a atuação da agência estaria mais voltada para a prevenção de ameaças externas e internas à ordem constitucional e que caberia ao Poder Executivo a responsabilidade de aperfeiçoar seu quadro para o exercício de suas atribuições.

O artigo 5º atribuiu à ABIN a execução da Política Nacional de Inteligência a ser fixada pelo presidente da República e supervisionada pela CREDENA. De acordo com a EM trata-se de uma praxe na maioria dos países desenvolvidos atribuir à Presidência da República a responsabilidade pela fixação da política de inteligência.

O artigo 6º definiu as responsabilidades do Poder Legislativo no exercício de supervisão da atividade. De acordo com ele, a fiscalização ficaria a cargo de uma comissão mista do Congresso Nacional que deveria ser integrada por três senadores e três deputados, considerados possuidores de credencial de segurança compatível com o sigilo dos assuntos

tratados. Segundo a exposição de motivos, assim como os artigos 1º e 3º, este artigo procurou assegurar o conteúdo ético e a transparência às atividades de inteligência no país.

O artigo 7º permitiria à ABIN, observadas a legislação e as normas pertinentes, firmar convênios, acordos, contratos e outros ajustes que se fizerem necessários. De acordo com a EM, esta elasticidade se justificaria em face do caráter estratégico da nova entidade, da relevância e da amplitude do trabalho que deveria realizar.

O artigo 8º estabeleceu regulamentações básicas ao funcionamento administrativo da agência que seria constituída por um diretor-geral, cujas funções seriam estabelecidas pelo decreto que aprovasse sua estrutura organizacional. O diretor-geral seria o responsável pela elaboração e edição do regimento interno, que deveria ser aprovado pelo presidente da República e disporia sobre a competência e o funcionamento de suas unidades, bem como as atribuições dos titulares e de seus demais integrantes.

O artigo 9º fixou diretrizes no sentido de preservar dados e informações que pudessem comprometer o resultado das missões da agência. De acordo com ele, os atos da ABIN cuja publicidade comprometessem o êxito de suas atividades sigilosas deveriam ser publicados em extrato.²⁶¹ Dentre estas possibilidades o artigo destaca informações sobre o seu funcionamento, suas atribuições, atuação e às especificações dos respectivos cargos e a movimentação de seus titulares, sendo que estas publicações em extrato independem de serem de caráter ostensivo ou sigiloso os recursos utilizados a cada caso.

O artigo 10º criou os cargos de Diretor-Geral e Diretor-Adjunto e de natureza especial e os cargos comissionados, que vêm expostos em anexo. O artigo atribuiu ao presidente da República a responsabilidade exclusiva de escolha de seus diretores, cuja nomeação deveria ser aprovada pelo Senado Federal. A EM esclarece que houve um “pequeno acréscimo” no número de cargos existentes que visam a atender ao aumento das responsabilidades da ABIN como órgão central do SISBIN, sobretudo pelo fato de que

a unidade técnica encarregada das ações de inteligência passa de um simples órgão subalterno da Secretaria de Assuntos Estratégicos para assumir o nível de assessoramento direto e imediato do presidente da República e de coordenação de um sistema de abrangência nacional.

²⁶¹ Publicação em extrato de documentos produzidos ou referentes ao sistema de inteligência têm publicado apenas a ementa, e às vezes, um extrato da ementa.

Os últimos artigos do PL diziam respeito às medidas transitórias e permanentes de caráter “administrativo, orçamentário e de controle para o bom funcionamento da ABIN.”

Quadro profissional:

Código	Quantitativo	Valor unitário	Valor total
Natureza especial	01	6.400,00	6.400,00
Natureza especial	01	6.400,00	6.400,00
Total	02	12.800,00	12.800,00
Código	Quantitativo	Valor unitário	Valor total
DAS 101.5	05	5.200,00	26.000,00
DAS 101.4	18	3.800,00	68.400,00
DAS 102.4	04	3.800,00	15.200,00
DAS 101.3	40	1.027,00	41.099,20
DAS 102.2	32	916,81	29.337,92
DAS 102.2	12	827,89	9.934,00
Total	111		189.971,80

Na argumentação final da EM a CMPR e o MARE afirmaram que com este PL estariam dotando o Estado brasileiro de “mais um instrumento para a preservação de sua soberania, para a garantia as instituições com respeito absoluto à dignidade humana e aos direitos individuais.”

Nesta forma, o Projeto-Lei 3.651 de autoria do Poder Executivo foi apresentado à Câmara dos Deputados em 19 de setembro de 1997, onde lhe foram apresentadas quatro emendas. A deputada Dalila Figueiredo do PSDB de São Paulo e o deputado Abelardo Lupion do PFL do Paraná propuseram que o PL definisse o ingresso na carreira de inteligência da ABIN através de concurso público, exigido o 3º grau de escolaridade; que a carreira de inteligência fosse definida como típica de Estado; e, que o Diretor-Geral da ABIN fosse o responsável pela elaboração da Carreira de Inteligência.

Essas propostas não foram aceitas pelo relator José Aníbal que as considerou questões inerentes à Administração Pública (condições de ingresso e de progressão na carreira, bem como sua categorização como carreira típica de Estado). O relator também considerou questionável a conveniência de que todos os cargos da carreira de inteligência fossem privativos de servidores cujo nível de escolaridade mínima fosse o terceiro grau. De acordo com ele, pesquisadores e técnicos, por exemplo, poderiam exercer eficientemente as suas respectivas atividades com fundamento em cursos de segundo grau seguidos de especialização adequada.

A segunda emenda foi enviada pelo deputado Paulo Delgado que propôs que a duração do mandato dos membros da Comissão Mista deveria ser coincidente com a duração da respectiva legislatura. Ele justificou sua proposta por considerar que a inteligência é uma atividade complexa, de caráter permanente e que deveria ser desempenhada continuamente no tempo. Para tanto, julgou o deputado ser necessária uma certa perenidade dos membros designados para comporem a Comissão Mista, “de modo que sua experiência e seus conhecimentos não tenham que ser constantemente renovados, devido à substituição por novos membros.” Esta rotatividade, se feita de modo constante, acarretaria uma redução indesejada da eficiência funcional da Comissão. A proposta foi aceita pelo relator que também entendeu ser a coincidência de mandatos absolutamente consistente com a eficiência da fiscalização externa sobre uma atividade.

A última emenda apresentada foi de responsabilidade do deputado José Genoíno do PT de São Paulo, que na realidade apresentou um substituto para o projeto apresentado pelo Executivo. Este substitutivo foi parcialmente aceito pelo relator. Entre as principais alterações propostas pelo deputado destacamos algumas questões. Em seu artigo 1º o deputado propôs a criação de três agências de inteligência ao invés de uma e apresentou uma definição conceitual para a atividade. Criar-se-ia a Agência Brasileira de Inteligência Interna (ABII); a Agência Brasileira de Inteligência Externa (ABIE) e a Agência Brasileira de Contra Inteligência (ABCI). Por inteligência o deputado definiu

a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança do Estado. Para efeitos desta lei inclui-se no conceito de inteligência a contra-inteligência, que objetiva neutralizar a inteligência adversa.

De acordo com justificativas, sua intenção era possibilitar a construção de arranjos que implicassem a “vigilância e sinergia na execução da Política Nacional de Inteligência.” O deputado citou a título de exemplo o caso norte-americano que, dependendo do critério utilizado, possui entre 17 e 34 agências relacionadas à atividade de inteligência.

O artigo 2º do substituto definiu as atribuições do sistema de inteligência, fixando as especificidades de cada agência. De acordo com ele, caberia ao SISBIN a responsabilidade

pela “coleta, análise e disseminação da informação necessária ao processo decisório do poder Executivo, bem como pela salvaguarda da informação contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados.” À ABII caberia a responsabilidade pela atividade dentro do território nacional, à ABIE a responsabilidade pela atividade fora do território nacional e à ABCI a responsabilidade pela salvaguarda da informações dentro e fora do território nacional.

A proposta de criação de três agências não foi aceita pelo relator, por “não haver convicções no plano organizacional” de que esta seja a fórmula mais adequada, ao passo que tais áreas poderiam constituir domínios departamentais ou secretarias em benefício da ABIN. Na percepção do relator a centralização das atividades em uma única agência facilitaria o seu controle e fiscalização pelo Congresso Nacional. Desta forma, o relator acolheu a definição apresentada pelo deputado para a definição da atividade de inteligência e a regulamentação da atividade do SISBIN e recusou a criação das agências.

O artigo 3º do substituto do deputado dispôs sobre a fiscalização e o controle das atividades dos órgãos integrantes do sistema, que, de acordo com a proposta, seria exercida por uma Comissão Mista permanente do Congresso Nacional. Os órgãos componentes do SISBIN teriam a obrigação de submeter à apreciação desta Comissão informações coletadas e documentos produzidos independentes do seu grau de sigilo, propostas de regramento e procedimentos de ação, além de convênios, acordos, contratos e ajustes, que porventura fossem estabelecidos. Esta Comissão não se subordinaria ao grau de sigilo atribuído a quaisquer documentos ou informações, sendo seus membros considerados possuidores de credencial de segurança máxima compatível com o sigilo dos assuntos que por ela seriam examinados.

Em sua justificativa o deputado frisou tratar-se de uma responsabilidade nunca antes atribuída ao Poder Legislativo, que deveria ser encarada como um dos mais importantes mecanismos de controle da atividade. Atividade esta que sempre esteve, “em toda a nossa história republicana, e mesmo antes dela, situada na tênue e rarefeita área cinzenta que separa a legalidade democrática do arbítrio.” O deputado José Genoíno atribuiu ao Congresso Nacional a tarefa de se reciclar nesse campo, de forma a ficar estruturado técnica e materialmente para a responsabilidade que seria exigida dos membros componentes da

Comissão. Esta proposta foi aceita parcialmente pelo relator e suas sugestões podem ser observadas na lei que criou a ABIN

O artigo 4º do substituto definiu a competência do Presidente da República em relação à política de inteligência. Seria o responsável pela definição da Política Nacional de Inteligência (PNI) que deveria ser aprovada pelo Congresso e executada pelos órgãos do SISBIN. Isto se daria sob a supervisão da CREDENA e da Comissão Mista Permanente do Congresso Nacional. De acordo com EM este artigo é uma inovação, pois foi a primeira vez que se propôs a participação parlamentar na elaboração das responsabilidades da atividade de inteligência, o que ocorreria caso estas tivessem que ser aprovadas pelo Congresso Nacional.

O deputado José Aníbal entendeu que para a análise da proposta de participação do Congresso como co-gestor da Política Nacional de Inteligência deveriam ser levadas em consideração três questões de natureza político-institucional. Primeiro, que as políticas nacionais são prerrogativas presidenciais; segundo, que a “tradição constitucional brasileira e a forma vigente de organização do Estado como sistema presidencialista de governo” reforçam o papel do presidente da República no tocante às atividades de inteligência e, em terceiro lugar, que deve-se evitar qualquer sugestão de duplicidade de responsabilidade nas atividades da ABIN. O relator apresentou uma proposta alternativa à do deputado José Genoíno que seria a de incluir a participação do Presidente da Comissão Mista do Congresso na CREDENA, quando estivessem em pauta assuntos ligados à Política Nacional de Inteligência.

O artigo 5º do substituto dispôs sobre o quadro diretor das agências. De acordo com ele os órgãos do SISBIN seriam dirigidos por um Diretor-Geral e por um Diretor-Adjunto, escolhidos pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal. Seu parágrafo único atribuiu a estes diretores a responsabilidade de informar imediatamente à Comissão Mista Permanente qualquer solicitação do presidente que contrariasse a Constituição ou acordos, tratados e convenções dos quais a República Federativa do Brasil fizesse parte. De acordo com o deputado o parágrafo único deste artigo se traduziria “como um mecanismo imprescindível para concretizar as atribuições fiscalizadoras do Congresso Nacional sobre

as atividades de inteligência.” Pretendia-se desta forma submeter o principal responsável pelo SISBIN a um rigoroso controle pelo Poder Legislativo.

O relator não acolheu esta proposta que tenta impedir que ordens ilegais e inconstitucionais provindas do Presidente da República sejam cumpridas pelo SISBIN. De acordo com ele a idéia é nobre, mas parcial e equivocada. A obediência às leis é princípio constitucional universal e obrigatório a todos os cidadãos e funcionários públicos. O fato de o princípio da “desobediência devida” ou “obediência indevida” estar sendo proposto exclusivamente para as atividades de inteligência implica uma desconfiança no presidente da República como princípio norteador da criação de uma norma.

O artigo 6º do substitutivo que procurou disciplinar o funcionamento dos órgãos componentes do SISBIN foi acolhido pelo relator com uma alteração. De acordo com ele, seus integrantes apenas poderiam se comunicar com os demais órgãos de qualquer nível da administração pública, com o conhecimento prévio da autoridade de maior hierarquia do respectivo órgão, a que incluiu o relator “ou tendo em vista o princípio da oportunidade, um seu delegado.” De acordo com a justificativa, esta seria uma forma de evitar a criação de centros de poderes paralelos aos órgãos da administração pública em todas as suas esferas.

Estas foram as propostas mais significativas do substituto do deputado José Genoíno que procuraram “contribuir para a consolidação do Estado Democrático de Direito, disciplinando, da forma mais transparente possível, uma das funções típicas de Estado, a atividade de inteligência.”

Feitas as alterações propostas, o relator da CREDENA votou pela aprovação do Projeto-Lei 3.651/97 remetido em janeiro de 1999 ao Senado Federal para ser apreciado. No Senado o PL 3.651b foi registrado como PLC 007/99. Primeiro o PLC foi analisado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, posteriormente seguiu para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, onde foi aberto o prazo para a entrega de emendas.

Dentre as emendas apresentadas, a proposta pelo relator Romeu Tuma foi a única aprovada. Dispunha sobre a reorganização, dentro do Poder Legislativo, do órgão que exerceria o controle externo da atividade. Este controle seria exercido pelos líderes da Maioria e da Minoria na Câmara dos Deputados e do Senado Federal e com os Presidentes

das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

As propostas apresentadas pelos senadores José Eduardo Dutra e Marina Lima (PT-SE e PT-AC) foram rejeitadas. A primeira proposta, assim como a do relator, também dispunha sobre a fiscalização externa. Responsabilizava a Câmara dos Deputados e o Senado Federal pela elaboração das formas de controle e fiscalização da atividade. Segundo o senador Eduardo Dutra o artigo 6º, ao afirmar que “o controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional” esbarraria em duas grandes questões: em primeiro lugar, na irregularidade e raridade com que são realizadas as reuniões conjuntas entre o Senado e a Câmara, e em segundo lugar, na dificuldade de aprovação de propostas relacionadas ao funcionamento conjunto do Congresso Nacional, “particularmente as de natureza orgânico-regimental.”²⁶² A emenda apresentada estabeleceria a imediata incidência e aplicação dos regimes das duas Casas, fixando-se as competência das comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional das duas Casas no que diz respeito à atividade de inteligência. Outra sugestão apresentada pelo deputado Eduardo Dutra refere-se ao art.9º. Ao acrescentar o seguinte parágrafo: “a classificação, guarda, conservação e acesso aos documentos públicos sigilosos da ABIN observarão as regras dispostas na Lei nº 8.159 de 08 de janeiro de 1991 e sua regulamentação.”²⁶³ Uma vez aceita a possibilidade de divulgação de informações em extratos, o senador acredita ser essencial que sejam observadas as disposições sobre o tratamento a ser dado a documentos públicos sigilosos, o que pode ser encontrado na referida lei.

A última sugestão do senador Eduardo Dutra, também não acolhida, diz respeito à supressão da expressão “e os em comissão de que se trata o anexo a esta Lei”, e à tabela “Cargos em comissão” do artigo 11º que trata da criação dos novos cargos. O senador estranha a criação de 111 cargos em comissão para a ABIN no momento em que a preocupação maior da República é a contenção de gastos na administração pública. Para o senador a transferência para a ABIN dos cargos e funções de confiança do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, das Funções Gratificadas, das Gratificações de Representação e

²⁶² Aprovada criação da ABIN. *Jornal do Senado*, Brasília, 12 nov. 1999. p.4.

²⁶³ Aprovada criação da ABIN. *Jornal do Senado*, Brasília, 12 nov. 1999. p.4.

da unidade técnica encarregada das ações de inteligência que se encontravam alocadas na Casa Militar da Presidência da República seria suficiente para dar a ABIN as condições para operar.

A última emenda foi apresentada em plenário pela senadora Marina Silva do PT do Acre e também defendida pelo senador José Eduardo Dutra. Uma vez rejeitada a proposta anterior do senador Dutra, a senadora propôs que dois terços dos 111 cargos em comissão previstos para integrar a ABIN deveriam ser preenchidos por servidores estáveis ou militares da ativa. Uma das principais preocupações que se encontravam nesta proposta era a possibilidade de que se designassem um grande número de servidores públicos aposentados e militares da reserva para estes cargos. O relator Romeu Tuma deu parecer contrário à emenda, afirmando que a restrição “inibiria o administrador de buscar colaboradores em áreas de excelência, como as universidades, áreas de ciência e tecnologia”, o que a seu ver, prejudicaria o desempenho da ABIN.

Devido à alteração feita em virtude da emenda do senador Romeu Tuma, o Projeto-Lei voltou à Câmara para aprovação e foi sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 07 de dezembro de 1999.

Entre o período em que o projeto foi votado pelo Senado e sancionado pelo presidente Fernando Henrique houve duas novas alterações na estrutura da Presidência da República. Em janeiro de 1999 extinguiu-se a SAE, transferindo suas atribuições e competências para o gabinete do Ministro Extraordinário de Projetos Especiais (a ABIN permaneceu vinculada à Casa Militar) e, em setembro de 1999, criou-se o Gabinete de Segurança Institucional que assumiu, entre outras funções, todas as responsabilidades relacionadas à extinta Casa Militar, inclusive as da Subsecretaria de Inteligência.

Após a sanção presidencial a SSI foi extinta, sendo criada a ABIN como órgão de assessoramento direto da Presidência da República.²⁶⁴ Analisaremos, a partir de agora, alguns resultados concretos destes nove anos de discussões que culminaram com a criação oficial da Agência Brasileira de Inteligência.

Seção II

²⁶⁴ Medidas Provisórias 1.799-1 e 1.999-10.

A Lei 9.883

Em 7 de dezembro de 1999 o presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei 9.883 que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e regulamentou a criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

Em seu parágrafo primeiro a lei 9.883 institui o SISBIN com a responsabilidade de integrar as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, o que inclui o processo de obtenção, análise e disseminação “de informações necessárias ao processo decisório do Poder Executivo”, bem como a salvaguarda da informação “contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados.” O artigo também destaca como principais fundamentos do sistema a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana. Para efeitos de sua aplicação, a Lei 9.883 define a atividade de inteligência como

uma atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado... e como contra-inteligência uma atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa.

O artigo 2º define que todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência, especialmente os responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores, farão parte do SISBIN e que mediante os ajustes necessários as Unidades da Federação poderão compor o Sistema Brasileiro de Inteligência.

Para um debate que já se arrastava há quase dez anos, a regulamentação de um sistema brasileiro de inteligência deixou a desejar. Na realidade não ficou claro o que podemos compreender como componentes do sistema, pois a atual definição poderia abranger desde o Conselho Nacional de Trânsito, em um nível federal, até a Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais em nível estadual, passando pelos Centros de Inteligência dos Comandos Maiores e pelos serviços de inteligência das Polícias Militares estaduais. A lei também não dá informações sobre a subordinação do SISBIN, não atribui a quem deve ser responsivo e não regulamenta que tipo de coordenação poderia ser exercida

sobre os seus componentes. Não fica claro se haverá um controle operacional da ABIN sobre os componentes ou apenas uma coordenação teórica que passaria a depender do bom relacionamento entre os dirigentes de cada órgão, a exemplo do que ocorreu com o SISSEGINT durante o período militar. A lei apenas institui o SISBIN, atribuindo-lhe a responsabilidade de respeitar a Constituição Federal.

As definições dadas à atividade de inteligência e contra-inteligência também são problemáticas. Como disse o general Alberto Cardoso, a atividade de inteligência está imbuída “de um grande potencial de poder”, e isto exige que as definições sobre suas missões, mandatos e capacidades estejam muito claras na legislação brasileira.

Em tese, a conceituação apresentada significa a busca da onisciência na condução dos assuntos do governo. Mantém-se a aceção comum de igualar inteligência ao processamento de informações para o processo decisório. Diferente do que é proposto pelo modelo típico ocidental, a atividade foi confundida com a coleta de todas e quaisquer informações que possam auxiliar o governo em suas decisões (econômicas, políticas, sociais etc.). De acordo com este modelo, teria sido necessário reduzir o enfoque dado à atividade de inteligência, que possui associações historicamente determinadas com relações internacionais, defesa, segurança nacional e segredo.

Em primeiro lugar, a exemplo dos serviços de inteligência existentes, a atividade de inteligência deveria ser entendida como um componente de luta entre adversários. Em segundo, pela possibilidade de utilização soberana, observados os princípios constitucionais, de meios humanos e técnicos para a coleta, análise e disseminação de informações relevantes para os processos de tomada de decisão na área de relações internacionais, política externa, defesa nacional e para o provimento da ordem pública. Esta coleta pode ser efetuada através de fontes ostensivas ou não.

A área de competência da atividade também foi muito pouco precisa na lei 9.883. Nela encontramos “fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do estado.” Não foi estabelecido o que se pode constituir como “fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório” e não se definiu quais os interesses que deveriam ser resguardados para a segurança do Estado e da sociedade.

Também não ficou claro o que seria passível de ser protegido por segredo governamental, em que nível estes segredos deveriam ser resguardados, a quem caberia a definição do que deveria ou não ser resguardado e quais seriam as responsabilidades atribuídas a quem deixasse vaziar informações sigilosas.

Seria de extrema importância que estes fatores fossem claramente definidos. Da forma em que se encontra na lei, a competência da atividade de inteligência dá margem a uma série infinita de interpretações, o que dentro da cultura política brasileira pode significar uma “grande possibilidade de abusos.”

Pela definição exposta nesta pesquisa, percebe-se que o conceito de contra-inteligência também se encontra aquém do padrão típico ocidental, que sempre foi apresentado como modelo para o nosso sistema.²⁶⁵ Contra-inteligência não se resume à neutralização das ações de espionagem estrangeira no Brasil, o que de alguma forma já envolveria a implementação de medidas ativas no estrangeiro, além da proteção dos segredos de interesse do país. Esta seria basicamente a tarefa da contra-espionagem, que é capaz de produzir informações sobre ameaças discerníveis e produzir evidências específicas do fluxo de penetração de agentes. De acordo com o modelo ocidental, contra-inteligência envolve também o conhecimento sobre as capacidades e intenções dos serviços de inteligência adversários.

Em seu artigo 3º a Lei 9.883 cria a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) como órgão de assessoramento direto ao Presidente da República. A ABIN será o órgão central do SISBIN e terá as funções de “planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País.” Em seu parágrafo primeiro estabelece que a atividade de inteligência será desenvolvida, no que se refere aos seus limites e aos usos de suas técnicas, através da irrestrita observância aos princípios constitucionais. Como as ações típicas de inteligência envolvem graus funcionais, legais e administrativos diferentes, talvez seja

²⁶⁵ O general Alberto Cardoso destacou a adaptação do modelo canadense (Canadian Security Intelligence Service – CSIS) para a construção da ABIN. Mas diferente do que foi proposto para a agência brasileira, a legislação canadense cuidou de definir com precisão os mandatos e os princípios segundo os quais é possível conduzir suas operações e avaliar sua eficácia. As áreas de interesse para a atividade de inteligência canadense podem ser resumidas a sabotagem e espionagem; atividades influenciadas do estrangeiro; violência e terrorismo político e subversão, sendo esta última “cuidadosamente circunscrita para estabelecer a diferença entre o dissenso legítimo e as ações secretas e ilícitas que buscam minar o regime legalmente estabelecido.” EMÍLIO. *O poder legislativo e os serviços secretos no Brasil 1964/1990*, p.157. O claro estabelecimento de suas funções e mandatos tornou o sistema canadense um dos mais controlados e fiscalizáveis do mundo.

necessário o estabelecimento de diretórios específicos para cada uma delas (cobertura-internacional, contra-espionagem, inteligência tecnológica etc.), sendo suas prioridades funcionais claramente especificadas. Isto diminuiria a possibilidade de utilização destes recursos no jogo político conjuntural.

A Lei 9.883 determinou entre as principais competências da ABIN planejar e executar as ações relativas à obtenção e análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República, planejar e executar a proteção dos conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade, avaliar as ameaças à ordem constitucional, tanto no nível interno quanto externo e promover o aperfeiçoamento dos recursos humanos e da doutrina de inteligência.

Faltou ao artigo definir outras ações de planejamento que podem ser desenvolvidas pela atividade de inteligência, pois a atividade não envolve apenas coleta, análise e proteção de informações sensíveis à segurança do Estado, envolve também contra-inteligência e ações encobertas.

Ações encobertas buscam influir diretamente nos eventos políticos internacionais, é uma atividade que se situa no limite entre a diplomacia e a guerra. E as operações de contra-inteligência além de serem responsáveis pela proteção do Estado, particularmente em relação à capacidade das agências de inteligência hostis, também envolvem ações ativas no estrangeiro, programas de segurança e contra-espionagem que buscam apreender e neutralizar estas agências, através dos vários recursos disponíveis. Nenhum destes dispositivos são observados no artigo.

Avaliamos como um dos pontos positivos do projeto a participação parlamentar no exame da Política Nacional de Inteligência a ser fixado pelo Presidente da República e a responsabilidade de fiscalização do Congresso sobre a atuação da ABIN.

As mudanças apresentadas no Senado Federal sobre a fiscalização externa a cargo de uma Comissão Mista Parlamentar foi um avanço na legislação, embora não se tenham definido, *a priori*, os níveis de acesso dos parlamentares aos documentos sigilosos nem as sanções para o caso de vazamento de informações consideradas sigilosas. Caberá à comissão congressual começar a funcionar de forma imediata, pois sua atuação será crucial para a aprovação e legitimação dos investimentos que serão feitos na área de inteligência.

A Lei 9.883 responsabiliza o diretor-geral da agência, que deverá ter seu nome aprovado pelo Senado Federal, pela elaboração e edição do regimento interno da ABIN a ser aprovado pelo Presidente da República. Autoriza a publicação em extrato de informações que possam comprometer o êxito de suas atividades, independentemente de serem informações de caráter ostensivo ou sigiloso e apenas autoriza a ABIN a se comunicar com os demais órgãos da administração pública “com o conhecimento prévio da autoridade competente de maior hierarquia do respectivo órgão ou um seu delegado.”

Entre as medidas administrativas finais destacamos o artigo 11º que autoriza a criação dos cargos de Direto-Geral e de Diretor Adjunto (este cargo não precisa ser aprovado pelo Senado) e dos cargos em comissão. Como vimos na Exposição de Motivos conjunta apresentada pela CMPR e pelo MARE em 1997, o custo de criação da ABIN, contados os 111 novos cargos em comissão seria relativamente baixo, algo em torno de duzentos mil reais (segundo a matéria, isto significaria um acréscimo de 30% ao gasto atual). Entretanto, como o general Alberto Cardoso declarou à imprensa que seria necessário dobrar a dotação orçamentária, de 35 milhões de reais em 1996 para 70 milhões de reais em 1997, supomos que este acréscimo de 30% se refira apenas ao gasto com o novo quadro de pessoal.²⁶⁶ Em entrevista com o coronel Ariel De Cunto, atual diretor-chefe da ABIN, este orçamento de setenta milhões envolve toda a organização, o que inclui salário e benefício de pessoal da ativa e dos aposentados e pensionistas. De acordo com ele, os recursos disponíveis para o desenvolvimento da atividade de inteligência no âmbito da ABIN gira em torno de dezoito a vinte milhões de reais.²⁶⁷

Uma última questão que gostaríamos de considerar é que a Lei 9.883 apenas regulamenta a atuação da Agência Brasileira de Inteligência dentro do SISBIN. Não são regulamentadas as atividades de inteligência e contra-inteligência das polícias estaduais, dos Comandos Maiores e nem mesmo da Polícia Federal que são de importância fundamental para o fortalecimento de nossas bases institucionais.

Estes são alguns dos pontos que consideramos mais importantes para pensar e debater, de forma séria, a regulamentação da atividade de inteligência no país. Percebe-se que este tipo de discussão ainda se encontra de forma incipiente e confusa no âmbito desta

²⁶⁶ ABIN terá orçamento maior em 1997. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 30 out. 1996.(www.estado.com.br)

²⁶⁷ Ariel de Cunto, 1999.

lei, que de uma forma geral apenas diz que: o SISBIN coordenará a coleta de informações para subsidiar o processo decisório, através de seu órgão central, a ABIN; que a Constituição Federal deve ser respeitada e que o Congresso e o Executivo fiscalizarão periodicamente suas atividades executivas sem, no entanto, esclarecer quais seriam. Há uma ausência de definição sobre os limites de atuação e capacidade de operação da agência.

Nesta próxima seção buscaremos analisar quais medidas o Estado pode tomar para prover à ABIN os recursos legais necessários que possibilitem sua atuação de forma eficiente e responsiva. Este estudo permitirá clarear um pouco algumas das responsabilidades atribuídas à Abin e ao Sistema Brasileiro de Inteligência em geral e contribuirá para a percepção de alguns limites legais impostos ao sistema.

Seção III

Segredo governamental

Desde 1927, com a criação do Conselho de Defesa Nacional, o estado brasileiro vem adotando mecanismos para se regular o manuseio, busca, guarda, acesso e a classificação dos documentos que podem ser considerados sensíveis para a segurança nacional.²⁶⁸ Mas para efeitos deste trabalho buscaremos abordar apenas alguns aspectos da legislação recente, válidos na atual relação da ABIN com informações.

Como visto, existe uma íntima relação entre a atividade de inteligência e segurança, de modo que as agências de inteligência, enquanto especialistas em roubo de segredos, responsáveis pela vigilância das tentativas de outros de roubarem segredos e produtoras de segredo, são obrigadas a estabelecer diálogos com os organismos estatais responsáveis pela segurança do país. Como forma de auxiliar na proteção de informações sensíveis à segurança nacional e do desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro foi criado o Plano Nacional de Proteção ao Conhecimento sob a responsabilidade da ABIN.

²⁶⁸ Assim como para a política de inteligência, o conceito de segurança nacional também não é um conceito claro para a política de defesa nacional. Além da ameaça interna, relacionada à segurança dos membros da nação brasileira, existe o fato de que as medidas de segurança adotadas para a defesa deste Estado podem constituir-se em uma ameaça externa a outra nação. Este potencial conflitivo gerado pela noção de “segurança” implica na necessidade de um uso minimamente rigoroso e crítico da noção e aplicação do termo “segurança nacional.”

Plano Nacional de Proteção ao Conhecimento – PNPC.

De acordo com a divulgação do PNPC, o plano teria surgido da necessidade de se inculcar na cultura brasileira a necessidade da proteção de conhecimentos sensíveis - aqueles cuja proteção adequada permite ao Estado brasileiro uma melhor inserção no contexto internacional. O Programa será gerenciado pela ABIN e atuará em consonância com a atual Política de Defesa Nacional.

O objetivo é permitir que não seja comprometido, a médio e longo prazos, o potencial brasileiro nos diversos campos do conhecimento, principalmente os de caráter estratégico. Como forma de alcançar este objetivo, a ABIN terá entre outras funções, que assessorar pessoas e instituições, públicas e privadas, sobre as formas adequadas de se manipular e resguardar conhecimentos sensíveis.

O primeiro passo do PNPC é desenvolver um trabalho de conscientização junto a determinados segmentos da sociedade brasileira da importância de se proteger o conhecimento das ameaças ao desenvolvimento nacional. Principalmente instituições relacionadas à economia, ciência e tecnologia.²⁶⁹

Metodologicamente o PNPC utilizará entrevistas específicas para sua apresentação e que de acordo com as partes interessadas, serão seguidas por palestras de sensibilização e estágios. Este trabalho de sensibilização dos possíveis usuários do PNPC abordará as técnicas, mecanismos e os instrumentos utilizados pela espionagem industrial na busca por informações. A intenção é desenvolver um intercâmbio com órgãos governamentais e instituições privadas nacionais que produzam e/ou custodiam conhecimentos julgados sensíveis, apresentando os cuidados essenciais para a proteção destes conhecimentos. O PNPC também desenvolverá um sistema destinado à proteção de informações classificadas.

Atualmente existe um grande arcabouço jurídico para amparar o PNPC e a ABIN na condução da atividade de inteligência em seu processo de guarda, classificação e disseminação de informações. Tendo como base a Constituição Federal de 1988 vemos que

²⁶⁹ Homepage da ABIN: www.abin.gov.

o Brasil desenvolveu vários dispositivos constitucionais para regulamentar a proteção de segredos públicos, bem como dispositivos que regem o acesso dos cidadãos à informação.

De forma simplificada, podemos entender segredos governamentais como uma retenção intencional de informações sob guarda do Estado que pode implicar alguma forma de sanção caso venha a ser de domínio público. Direito à informação são os princípios legais que asseguram aos cidadãos tanto o acesso à informações pessoais contidas em arquivos e bancos de dados governamentais, como informações sobre a administração pública, ressalvadas as informações classificadas.

O artigo 5º da Constituição que assegura a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, também regula o seu a acesso à informação. Em seu inciso XIV o artigo determina que todos tem direito à informação e o inciso XXIII garante a todos, isentos da obrigação do pagamento de taxas, o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Os incisos LXXII e LXXIII dispõem sobre a concessão do *habeas data*, que tem a função de assegurar o conhecimento e/ou a ratificação de informações pessoais junto aos organismos públicos. O *habeas data* é o principal instrumento legal para a garantia do direito à informação, obrigando legalmente os responsáveis a cederem as informações requisitadas. Diante de sua presumida importância, gostaríamos de tecer um pequeno comentário.

Há no Brasil uma grande distância entre o reconhecimento legal e a incorporação das expectativas na prática social. No que tange à publicização de informações ainda existe uma “valorização explícita do conhecimento detido de forma particularizada, não universalmente disponível na sociedade.”²⁷⁰ O direito à informação figura associado com outros aspectos de garantias do cidadão e ao considerarmos que há distinção entre direitos de cidadania e os direitos que possibilitam a participação na cidadania, veremos que a caracterização civil do direito à informação não é tão clara.

O domínio público é um lugar controlado pelo Estado de acordo com regras de difícil acesso, onde tudo é possivelmente permitido até o ponto em que seja reprimido pela

²⁷⁰ LIMA, Roberto Kant. Acesso ao saber na cultura jurídica no Brasil e nos EUA. *Cidadania e Justiça*, 1 Sem. 1999. p.116.

autoridade “que detém a competência para a interpretação correta da aplicação particularizada das prescrições gerais.”²⁷¹ No Brasil, a precariedade dos serviços públicos de atendimento e prestação de informações ao cidadão é, por si só, um indicador do caráter autoritário do Estado. O pedido de *habeas data* é um ótimo exemplo desta *práxis* política.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 houve um certo reboiço na opinião pública, devido à instituição deste mecanismo jurídico que possibilitaria aos cidadãos brasileiros obter informações sobre o conteúdo de suas fichas, principalmente nos arquivos do Serviço Nacional de Informações. Entretanto, logo em seguida, um parecer da Consultoria Geral da República deixava a cargo do chefe do SNI a avaliação de quais dados poderiam ser revelados, em função da ressalva de sigilo no inciso XXXIII. Antônio Bittencourt Emílio faz uma análise mais detalhada deste processo, discorre sobre a frustração gerada por este parecer e confirma que os resultados do *habeas data* na prática foram muito menos importantes do que se esperava.²⁷² A este impedimento legal ainda acrescentou-se a dificuldade de acesso aos canais institucionais regulares que possibilitavam aos meios administrativos prorrogar o seu atendimento até a instância do Superior Tribunal Federal. Estes mecanismos se transformaram em obstáculos quase intransponíveis para a utilização eficaz destas prerrogativas.

Na tentativa de regularizar o acesso a estas informações pessoais e a proteção às informações, que por motivos de segurança devem ser retidos do conhecimento público, o Estado vem elaborando uma série de disposições regulamentares que se tornaram parte da Política de Classificação e Desclassificação de documentos.

Por Política de Classificação podemos entender os mecanismos de classificação e proteção de informações. Estes sistemas têm como práticas o uso de marcadores externos, de procedimentos de segurança e de restrições de acesso aos documentos relacionados com as informações que podem ser consideradas sensíveis para a defesa do país, ou então que fazem parte de um programa de segurança de qualquer instituição pública ou privada.

No que diz respeito a uma Política Nacional de Classificação, esta sempre depende da natureza do regime político, do grau de institucionalização da administração pública e

²⁷¹ LIMA. Acesso ao saber na cultura jurídica no Brasil e nos EUA, p.116.

²⁷² EMÍLIO. *O poder legislativo e os Serviços Secretos no Brasil: 1964-1990*, p.119.

das ameaças percebidas pela autoridade constituída. No caso brasileiro, a autoridade do Poder Executivo para classificar documentos deriva do Decreto 2.134 de janeiro de 1997.

Este decreto regulamenta a Política de Classificação e de Desclassificação de Documentos e também a Política de Credenciais de Acesso aos segredos governamentais. A desclassificação de documentos significa a remoção do *status* de proteção previsto pela Política de Classificação, decorridos o tempo e/ou mudanças de contexto. Ocorre quando a autoridade responsável julga que a divulgação da informação não possa mais colocar em perigo a segurança do Estado e nem as fontes ou os métodos empregados na obtenção daquela informação. A Política de Credenciais define as possibilidades de acesso a documentos classificados, o que vai variar de acordo com o seu grau de sigilo.

O Decreto 2.134 também traz outras definições, como: a custódia; a responsabilidade pela guarda dos documentos; documentos ostensivos, aqueles cujo acesso é irrestrito; documentos sigilosos, aqueles que contêm assunto classificado e requerem medidas especiais de acesso; de grau de sigilo, de gradação atribuída à classificação do documento sigiloso, que varia de acordo com a natureza do seu conteúdo e de reclassificação, como a atividade pela qual a autoridade responsável pela classificação dos documentos altera a sua classificação.

O decreto autoriza as instituições arquivísticas a criarem Comissões Permanentes de Acesso responsáveis pela análise periódica dos documentos sigilosos sob sua custódia, submetendo-os sempre à autoridade responsável pela sua classificação. Esta autoridade constituída ainda deverá, no prazo regulamentar, efetuar, caso haja necessidade, a desclassificação de documentos.

O decreto estabelece as seguintes categorias possíveis para os documentos sigilosos:

- a) *Ultra-secreto*, para aqueles que requeiram excepcionais medidas de segurança e cujo teor só deva ser do conhecimento de agentes públicos ligados ao seu estudo ou manuseio. São os documentos referentes à soberania do Estado e à sua integridade territorial e os planos de guerra e relações internacionais do país, cuja divulgação possam colocar em risco a segurança nacional. Esta classificação apenas poderá ser feita pelos chefes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário Federal.
- b) *Secretos* para os documentos que requeiram medidas de segurança e cujo teor ou característica possam ser do conhecimento de agentes

públicos que, embora sem ligação íntima com seu estudo ou manuseio, sejam autorizados a deles tomarem conhecimento em razão de sua responsabilidade funcional. São documentos relacionados a planos ou detalhes de operações militares, informações que indiquem instalações estratégicas e assuntos diplomáticos que requeiram rigorosas medidas de segurança, cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado. Esta classificação também poderá ser feita apenas pelos chefes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário Federal. c) Os *documentos Confidenciais* são aqueles cujo conhecimento e divulgação possam ser prejudiciais ao interesse do País. Enquadram-se neste perfil os documentos cujo sigilo deva ser mantido por interesse do governo e das partes e cuja divulgação prévia possa vir a frustrar seus objetivos ou ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado. Além de ser feita pelos chefes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário federais, esta classificação também poderá ser feita por titulares dos órgãos da Administração Pública Federal, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, ou, ainda, por quem haja recebido delegação para este fim. d) Por documentos *reservados* entende-se aqueles que não devam, imediatamente, ser do conhecimento público em geral. Aqueles cuja divulgação, quando ainda em trâmite, comprometa as operações ou objetivos nele previstos. Sua classificação poderá ser feita por autoridades e por agentes públicos formalmente encarregados da execução de projetos, planos e programas.

O decreto ainda fixa os prazos de classificação, que passam a vigorar a partir da produção dos documentos. Trinta anos para os classificados no grau ultra-secreto, vinte anos para os secretos, no máximo dez anos para os documentos confidenciais e cinco para os reservados. De acordo com as autoridades responsáveis, esta classificação pode ser renovada uma única vez por igual período, ou então desclassificadas e tornadas ostensivas. Apenas a autoridade máxima superior que classificou o documento pode alterar o seu grau de sigilo.

Estes documentos deverão ser guardados em condições especiais de segurança e os procedimentos relativos à emissão de credencial de segurança serão objeto de disposições internas de cada órgão ou instituição de caráter público. A possibilidade de consulta a documentos pessoais dependerá sempre da autorização prévia do titular da informação ou de seus herdeiros.

Este Decreto 2.134 de janeiro de 1997 tem como respaldo jurídico a Lei 8.159 de janeiro de 1991 que regulariza a política nacional de arquivos públicos e privados. Ela confere ao Poder Público a responsabilidade pela gestão documental e pela proteção especial a documentos de arquivos como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.²⁷³

Amparada no artigo 5º da Constituição, assegura a todos o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas as informações classificadas. Atribui ao Poder Judiciário a responsabilidade por determinar a exibição reservada de qualquer documento sigiloso, sempre que indispensável à defesa de direito próprio ou esclarecimentos de situação pessoal da parte.

Em 1998 o Poder Executivo baixou um outro decreto que procurou atualizar a legislação de proteção de informações à realidade nacional, principalmente no que diz respeito aos avanços tecnológicos, adicionando ao decreto 2.134 os procedimentos necessários para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informações de natureza sigilosa.

Documentos sigilosos são aqueles que requerem medidas adicionais de controle; materiais sigilosos são toda matéria, substância ou artefato que por sua natureza devem ser de conhecimento restrito; áreas sigilosas são aquelas que custodiam documentos, materiais, comunicações e sistemas de informações sigilosas, que requerem medidas especiais de segurança e permissão de acesso; comunicação sigilosa a que contém dados, informações ou conhecimentos sigilosos.

O decreto busca estabelecer cuidadosamente os significados dos vários termos utilizados dentro da Política de Classificação de forma a delimitar suas possibilidades de interpretação, como credencial de segurança, necessidade de conhecer, investigação para credenciamento entre outros. Em relação à Gestão dos Documentos Sigilosos determina os procedimentos necessários para sua classificação, para o controle dos Documentos Sigilosos Controlados (DSC) e regula as possibilidades de indicações de grau de sigilo e sua reclassificação e desclassificação.

²⁷³ Gestão de documentos é um conjunto de procedimentos e operações técnicas de produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase coerente e intermediária, visando a sua eliminação ou guarda permanente.

Também dispõe sobre os cuidados necessários para a segurança das informações classificadas no decorrer de sua expedição e comunicação, para o registro, a tramitação e guarda dos documentos e para a sua reprodução, preservação e eliminação. E regulamenta as normas para a implementação das ações necessárias para a Segurança das Comunicações e dos Sistemas de informações, incluídas aí a criptografia, os materiais sigilosos e a segurança das áreas sigilosas.

Do ponto de vista da cidadania percebemos que estas leis e decretos estão muito mais voltados para os interesses do Estado em assegurar a posse de informações consideradas sensíveis, do que para facilitar a concessão de informações de interesses do cidadão. A ausência de uma definição mínima do conceito de “segurança nacional” ainda poderá ser um instrumento importante na interpretação jurídica, que autorizará, ou não, a liberação de documentos pessoais. Poderíamos lembrar que na administração José Sarney, já no regime democrático, a ocultação de gado pelos criadores durante o plano Cruzado foi considerada uma ameaça à segurança nacional.²⁷⁴

No que compete à ABIN, esta legislação procurou dotá-la de mecanismos legais necessários para a proteção de informações classificadas e para a neutralização das capacidades dos atores adversos. Todo este esquema de segurança envolve não apenas a guarda e classificação de documentos como também a proteção física de instalações, pessoal e equipamento.

Embora as formas de acesso, proteção e custódia de informações classificadas estejam definidas, o Poder Executivo ainda não dotou a ABIN de mecanismos legais que lhe possibilite acessar informações através da interceptação em sistemas de telefonia e informática. De acordo com a lei 9.296 de 24 de julho de 1996, apenas é permitida a interceptação de fluxos de comunicação para fins de investigação criminal e em instrução processual penal. E mesmo assim, sua licença dependerá de uma autorização judicial que deverá seguir uma série de requisitos, entre eles, o de terem sido esgotados todos os outros meios disponíveis para a obtenção de provas. Sob forma alguma a agência se enquadra dentro desta determinação legal

²⁷⁴ Plano econômico implantado na administração José Sarney que entre outras questões, congelou o preço dos alimentos no prazo de um ano.

Provavelmente uma das novas metas do Poder Executivo deverá ser a de enquadrar a ABIN neste instrumento legal ou criar uma nova regulamentação que a autorize recorrer a tais práticas. Vimos que entre os pilares que justificam a existência de uma agência de inteligência, um dos principais é justamente o fato de ela buscar, sigilosamente, informações que são negadas e/ou protegidas. Para ser eficaz, ela precisa interceptar comunicações, mas se não possuir autorização legal para este tipo de atividade, estará agindo de forma ilegal. Entretanto, se não faz este tipo de busca de informações, não há justificativa para a sua existência, uma vez que o Brasil possui várias instituições conceituadas que poderiam subsidiar o governo de informações de forma eficiente.²⁷⁵

Quando esta lei que regulamenta a interceptação de fluxos foi aprovada em 1996, a ABIN já havia sido criada através da MP 813 de janeiro de 1995, mas o Poder Executivo ainda estava buscando formas e subsídios para elaborar o projeto que deveria ser apresentado ao Congresso Nacional. A não autorização à ABIN para operacionalizar a interceptação de fluxos deve ter sido feita propositadamente, visando a limitar sua área de atuação. Uma nova tentativa de evitar que velhos erros fossem cometidos. Mas se a intenção foi boa, na prática se transformou em um empecilho legal ao seu bom desempenho.

Como o Poder Legislativo ainda impõe uma resistência em relação área de inteligência, acreditamos que caberá ao Executivo prosseguir na tentativa de corrigir esta lacuna que impossibilita a ABIN agir de forma eficiente respeitando os preceitos constitucionais. O que o Poder Executivo já fez até então, no sentido de superar o estigma da atividade de inteligência, será o objeto desta última seção.

Seção IV

No decorrer dos últimos cinco anos o Poder Executivo vem tentando, sob várias formas, atrair a simpatia da sociedade civil e política na intenção de que reconheçam a importância da atividade de inteligência como essencial para a segurança do Estado. Neste sentido, um de seus objetivos principais seria o de convencer a sociedade que a instituição

²⁷⁵ Mesmo se for realmente para o país assumir a atividade de inteligência enquanto “fornecedora de todo tipo de informação para todas as decisões”, com certeza, por exemplo, a Fundação Getúlio Vargas poderá subsidiar a presidência da República com análises econômicas muito mais bem elaboradas do que qualquer analista da ABIN.

de um Sistema Brasileiro de Inteligência faz parte do processo de reforma do Estado brasileiro e visa, principalmente, ao fortalecimento das bases institucionais da democracia.

A estratégia inicial do governo foi a de dar uma maior visibilidade à discussão sobre a atividade de inteligência, possibilitando seu acesso também ao público. Esta postura foi defendida principalmente a partir do momento em que o general Alberto Cardoso assumiu a responsabilidade pela elaboração da ABIN.²⁷⁶ Isto significou, entre outras coisas, um grande número de entrevistas concedidas pelo general à imprensa e a acadêmicos em geral.

Em março de 1998, a Subsecretaria de Inteligência participou do IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, coordenado pela UNICAMP. Neste encontro a subsecretaria organizou uma mesa-redonda com o tema “ A atividade de inteligência, o Estado e a sociedade”, que contou entre os seus expositores com o general Alberto Cardoso, com o deputado José Genoíno e com o jornalista Antônio Carlos Pereira de *O Estado de São Paulo*.

Em dezembro de 1999 a ABIN convidou o jornalista Carlos Chagas, autor do livro *A guerra das Estrelas* e o professor Marco Aurélio Cepik do Departamento de Ciência Política da UFMG para proferirem palestras durante a II Reunião Semestral Interna dos Diretores Regionais da Subsecretaria de Inteligência. O objetivo deste convite era “estabelecer um maior diálogo entre academia e imprensa.”²⁷⁷

No sentido de preservar a memória e de dar subsídios à pesquisa, a SSI já havia inaugurado, em julho de 1998, o Memorial da Inteligência (MEMORIN). Com isto pretendia reviver a história da atividade de inteligência no Brasil e mostrar sua trajetória, “segundo as finalidades da museologia e da conservação ordenada e sistemática do passado.”²⁷⁸ O MEMORIN está situado no piso térreo do prédio “A” do complexo da ABIN, no setor policial de Brasília. Nele podem ser encontradas fotos dos dirigentes do SNI, regimentos, normas e boletins destes órgãos, além de diplomas concedidos a seus agentes e

²⁷⁶ Antes disso, acreditamos que não houve outra atitude por parte da Presidência da República de abrir este debate. Já havia sido criada a ABIN através de uma medida provisória e o general Fernando Cardoso nomeado o responsável por estruturar a agência. Há a hipótese de que o governo tenha resolvido elaborar um projeto de criação para a Agência, após ter criado uma situação de fato, após o constrangimento de ter sido criado um sistema de inteligência sem passar pelo Legislativo, sendo que nesta casa encontram-se vários PLs que tentavam regulamentar a atividade.

²⁷⁷ Pronunciamento do general Alberto Cardoso em 6 de dezembro de 1999.

²⁷⁸ *Jornal da ABIN*. Brasília. Ano I. dez. 1998.

equipamentos utilizados no desenvolvimento da atividade de inteligência, como mini-camêras fotográficas e criptógrafos.

Em 1999 a SSI disponibilizou um site da ABIN na Internet e publicou um livro contendo passagens da história da atividade de inteligência no Brasil. O site apresenta um amplo leque de informações sobre a agência, permitindo aos usuários da rede mais esclarecimentos sobre as atividades desenvolvidas pela Agência.

O livro faz uma narração histórica do desenvolvimento da atividade civil de informações/inteligência brasileira, atendo-se principalmente ao processo de institucionalização da atividade. A pretensão era oferecer ao público acadêmico “fontes abertas, com registros precisos e cronologicamente estabelecidos que proporcionassem o pleno entendimento dos fatos e das situações que levaram os dirigentes nacionais a institucionalizá-la.”²⁷⁹

Para isto, traz um “conteúdo ostensivo” de informações, sendo que em determinados momentos utiliza dados que haviam sido anteriormente considerados sigilosos.²⁸⁰ Este livro também serviu como ferramenta para divulgar o novo papel da atividade de inteligência no cenário nacional e reafirmar o aspecto ético que permeia a atividade de inteligência.

*A atividade deve ser essencialmente ética, fundamentada em um quadro de valores que cultue a verdade (...) a honra (...) e a conduta pessoal clara. Caberá à Ética impedir que a lógica do analista o desvie para os trilhos da opinião, ao invés de dirigi-lo para o campo aberta da verdade.*²⁸¹

De acordo a perspectiva do general Alberto Cardoso explícita no livro, a elaboração de um Código de Ética para a carreira de inteligência dentro da ABIN servirá também como um instrumento de controle interno e externo sobre a agência e seus integrantes.²⁸²

A postura dos analistas de inteligência na condução da atividade tem se destacado como uma das principais preocupações apresentadas tanto pelo Poder Executivo quanto pela mídia e academia. As formas que o Poder Legislativo encontrou para tentar sanar este problema vêm sendo o estabelecimento de controles externos sobre a ABIN. O Poder

²⁷⁹ OLIVEIRA. *A história da atividade de inteligência no Brasil*, p.11.

²⁸⁰ OLIVEIRA. *A história da atividade de inteligência no Brasil*, p.12.

²⁸¹ OLIVEIRA. *A história da atividade de inteligência no Brasil*, p.10.

²⁸² OLIVEIRA. *A história da atividade de inteligência no Brasil*, p.10.

Executivo também adotou suas medidas para dar mais confiabilidade a seus funcionários. Está elaborando o Código de Ética, que atuará sobretudo como uma norma de correição interna da ABIN; vem desenvolvendo um trabalho de reciclagem com os funcionários remanescentes do SNI, através de palestras e divulgação de textos divulgados; e, em relação ao analistas que estão entrando na agência através de concursos públicos, está exigindo um estágio probatório de três anos para efetivar sua contratação.

Entretanto, vale frisar que esta exigência tem a função principal de minimizar os prejuízos que podem surgir da contratação de analistas através de concurso público. Como a Constituição prevê a admissão de pessoal apenas através deste processo, os encarregados da ABIN vêm estudando formas alternativas de contratar agentes para seu quadro.²⁸³ Trata-se de uma questão muito delicada, pois a admissão de agentes através de concurso público abre as portas da agência a todo o tipo de pessoas, inclusive a agentes de serviços de inteligência adversários. Mas ao mesmo tempo seria impraticável a contratação de todo o quadro da agência através de requisição. Em primeiro lugar, como a ABIN está sendo reorganizada e precisa reconstruir seu quadro de funcionários seria absurdo requisitar a contratação de centenas de pessoas. Em segundo, o processo de requisição poderia explicitar uma coloração político-ideológica do governo. De qualquer forma, a nova alternativa que o governo encontrar para a formação do seu quadro encontrará resistências, principalmente da imprensa. Se ao adotar uma postura constitucional o governo foi muito criticado pela mídia, difícil imaginar sua reação quando esta forma de admissão for mudada.

Mas não será apenas esta alteração que fará com que a ABIN continue enfrentando resistências da sociedade brasileira em relação à sua implementação e atuação. Porque além de desenvolver uma série de atitudes sérias e importantes para atrair a simpatia da sociedade, também vem tendo uma atuação que pode ser considerada questionável.

A avaliação dos resultados do Executivo não é uma proposta desta pesquisa. Mas apesar de o principal objeto de análise desta pesquisa ser a abordagem das técnicas utilizadas pelo Legislativo e Executivo na campanha de valorização da atividade, seria frustrante não abordar os resultados obtidos, ainda que superficialmente. Por isto optamos

²⁸³ Entre os serviços de inteligência conhecidos, a ABIN se destaca como a única agência do mundo a contratar seus analistas através de concurso público.

por apresentar de forma bem sucinta algumas posições e atitudes colocadas em prática pela Subsecretaria de Inteligência e pela ABIN no decorrer destes últimos anos.

Entre as principais observações, constatamos que as declarações do general Alberto Cardoso, dadas desde quando assumiu a responsabilidade da ABIN, estavam, em alguns casos, se chocando com os fatos do conhecimento público. Passemos a alguns exemplos.

No editorial do *Jornal da ABIN* de dezembro de 1998 o general Cardoso reafirmou que em nenhuma circunstância o serviço de inteligências poderia ter uma função policial, fazendo investigações “ainda que tacitamente, informalmente.”²⁸⁴ Entretanto, em pelo menos dois momentos distintos o general Alberto Cardoso ordenou à ABIN conduzir investigações. A primeira vez foi durante o “escândalo dos grampos”, no processo de privatização das empresas estatais de telefonia. Neste escândalo foram envolvidos diretamente agentes e diretores da ABIN. Em princípio o general Alberto Cardoso colocou agentes da ABIN para conduzir investigações sobre a procedência das fitas que foram encontradas. Apenas um mês depois as investigações foram transferidas da ABIN para a Polícia Federal.²⁸⁵ “O caso dos grampos” deu notoriedade indesejada ao general Cardoso, além de ter suscitado na imprensa um debate sobre o arquivamento do PL 3.651 que cuidava da regulação da Agência.²⁸⁶

A segunda foi quando o general Cardoso declarou que a pedido do então ministro da Defesa Elcio Alvares, a SSI iniciaria as investigações sobre as denúncias do seu possível envolvimento com o crime organizado no Espírito Santo.²⁸⁷ O general já havia declarado que casos de corrupção sempre corroem a credibilidade do governo, e que por isto, quando solicitada pela Presidência da República, a ABIN poderia fazer o levantamento de informações pessoais sobre pessoas que o presidente desejasse indicar para algum cargo de confiança.²⁸⁸ Isto é completamente diferente do que realizar investigações para comprovar ou não, casos de corrupção.

²⁸⁴ *Jornal da ABIN*. Brasília, Ano I. dez. 1998. Editorial.

²⁸⁵ Entre as várias fontes poderemos citar a entrevista que o general concedeu à revista *Época*, publicada na terceira semana de novembro de 1998, os jornais *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 9 fev. e 27 maio. 1999 e *O Globo*, Rio de Janeiro, 26 maio. 1999.

²⁸⁶ *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 7 jun. 1999 e *O Globo*, Rio de Janeiro, 2 jun. 1999.

²⁸⁷ *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 de out. 1999.

²⁸⁸ *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 8 de ago. 1999.

Vemos outros dois problemas relacionados à ABIN que talvez não sejam percebidos pela sociedade de forma imediata, mas que pelo menos já causaram certo incômodo na academia e imprensa. Em primeiro lugar é estranho que em praticamente todas as ocasiões em que há declarações do Executivo sobre alguma coisa relacionada à ABIN elas sempre envolveram o general Alberto Cardoso. É ele quem ordena levantamentos, quem fala para a imprensa sobre a ABIN, quem dirige suas atividades. No entanto, seria interessante lembrar que uma das formas de controle externo do Legislativo sobre o Sistema de Inteligência seria a aprovação pelo Senado ao nome indicado para Diretor-Geral da ABIN, logo, a pessoa indicada para realizar sua administração. O general Alberto Cardoso nunca teve seu nome submetido à aprovação no Senado. Quem teve seu nome aprovado em 15 de março de 2000, após votação secreta em que obteve 60 votos a favor e 7 contra, foi o coronel Ariel de Cunto. O coronel De Cunto está aparecendo como figurante desta história.

Uma possível explicação para a constante presença e atuação do general Alberto Cardoso nos assuntos relacionados à ABIN poderia ser o fato de ela estar subordinada ao Gabinete de Segurança Institucional, que o general chefia. Mas neste caso entra-se em uma nova contradição. O general Cardoso já havia declarado que a ABIN, “por suas características intrínsecas e como órgão central do SISBIN” ficaria subordinada diretamente ao presidente da República, que receberia com exclusividade as informações e análises.²⁸⁹ Nesta forma ela foi aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Mas sem justificativas aparentes, o presidente Fernando Henrique, através da MP 1.999-4 de 13 de janeiro de 2000, retirou a ABIN da assessoria imediata da Presidência e a subordinou ao Gabinete de Segurança Institucional.

Outras incertezas em relação à Agência já tinham vindo à tona em momentos anteriores. A relação da ABIN com a Polícia Federal no âmbito da Secretaria Nacional Anti-Drogas (SENAD), por exemplo. O general Alberto Cardoso afirmou que a atividade de inteligência é imprescindível para apoiar as ações da polícia no desmantelamento do crime organizado e do combate ao narcotráfico. Entretanto, já existe no âmbito da Polícia Federal e das polícias estaduais, setores de inteligência responsáveis por esta função, que deveriam ter missões muito diferentes da ABIN. Agências, inclusive, que não foram regulamentadas pela lei que criava o SISBIN.

²⁸⁹ OLIVEIRA. *A história da atividade de inteligência no Brasil*, p.9.

Em relação à organização deste Sistema poderíamos destacar um outro ponto. Quando questionado sobre o fato da não regulamentação dos vários órgãos de inteligência existentes no país, o general Alberto Cardoso afirmou ser necessário enviar uma lei enxuta para a criação da ABIN e do SISBIN, de forma que ela fosse aprovada rapidamente pelo Congresso. Era preciso regularizar a situação da ABIN.²⁹⁰

Em reunião realizada pela CREDENA após o envio do PL 3.651 à Câmara dos Deputados, o deputado José Genoíno questionou a regulamentação do SISBIN. Expôs sua opinião de que, se realmente fosse criado um “sistema de inteligência”, seria necessário regulamentar também os outros órgãos de inteligência. Mas caso o PL não se propusesse a fazê-lo, seria prudente falar de convênios do que de sistema.²⁹¹

Em resposta ao deputado, o general Alberto Cardoso explicou que da forma em que se pretendia organizar o sistema, não seria necessário regulamentar estes outros órgãos. A expressão “convênios” teria sido utilizada anteriormente na elaboração do projeto, mas alguns pareceres técnicos sugeriram que ela fosse retirada. De acordo com o general, a idéia de sistema não pretendia uma noção de verticalização com implicações hierárquicas, deveria ser entendida apenas como uma coordenação de fluxos, uma convergência de informações para ABIN. O SISBIN seria um sistema aberto e, de acordo com o general, recebeu este nome apenas porque não havia um termo mais apropriado para “a metodologia de produção de conhecimento para o presidente da República vindo de várias fontes.”²⁹²

Para este mecanismo funcionar de forma eficaz, haveria a necessidade de um órgão central que supostamente evitaria a superposição e a duplicidade de esforços, o desperdício de tempo, de recursos humanos, de materiais etc. De qualquer forma, constata-se que a Lei 9.883 se limitou a regulamentar apenas parte do Sistema Brasileiro de Informações.

Outras duas questões muito sérias relacionadas ao processo de complementação da legislação da ABIN é o seu envolvimento com a atividade de segurança. Primeiro, o Poder Executivo enviou ao Congresso em março de 2000 um PL que autorizava aos analistas da ABIN o porte de armas. Mas se a função destes agentes é, principalmente, analisar as

²⁹⁰ Alberto Cardoso. Audiência Pública realizada na Câmara dos Deputados em 21 de maio de 1996.

²⁹¹ José Genoíno, Reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 3 de dezembro de 1997.

²⁹² Alberto Cardoso. Reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 3 de dezembro de 1997.

informações recebidas, como vem enfatizando o general Alberto Cardoso, não há sentido em liberar o porte de armas para os mesmos.

O segundo problema é a inserção da ABIN em assuntos que dizem respeito à segurança pública e não à defesa nacional. Não bastasse o envolvimento da ABIN no combate ao tráfico de drogas no âmbito da SENAD, também se tornou responsável por administrar assuntos relacionados à segurança pública.

O Decreto 3.448 de 05 de maio de 2000 criou o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública no âmbito do SISBIN com a função de coordenar e integrar as atividades de inteligência de segurança pública em todo país, tendo a ABIN como órgão central e seu diretor-geral como presidente do subsistema. Até então sabíamos que apenas os órgãos obrigados a compor o SISBIN seriam os órgãos federais subordinados à Presidência da República. A participação de instituições públicas de outras esferas dependeriam de convênios que seriam estabelecidos de acordo com o interesse de cada uma. A partir deste decreto as Secretarias de Segurança Pública se tornaram, compulsoriamente, componentes do sistema. Resta saber qual será o grau de aceitação das mesmas neste processo e a participação que elas efetivamente terão.

Mas mais do que a cooperação entre os órgãos de segurança pública, o que preocupa é que o subsistema terá como eixo de análise problemas relacionados à segurança das cidades, com o acompanhamento de menores infratores, a reformulação do código penal e outras questões. Prevê-se para a implementação do subsistema um orçamento significativo destinado à criação de polícias comunitárias, à ampliação do número de policiais federais, ao reequipamento de polícias marítimas, à construção de presídios e, entre outras coisas mais, ao financiamento do aparato de inteligência.²⁹³

Embora seja necessária a reformulação da política de segurança nacional do país, esta reformulação não deveria ter sido feita no âmbito do sistema de inteligência. Existem incertezas quanto à eficácia e conformação da agência, uma vez que ainda se encontra em estágio de organização, de formação dos primeiros analistas e que ainda é composta por remanescentes do SNI, formados dentro de um outro perfil institucional, não democrático. O fato de a ABIN dispor de um orçamento substancial para administrar informações que potencialmente podem se converter em chantagens, ameaças e corrupção é uma realidade.

²⁹³ O Estado de São Paulo, São Paulo, 11 abril. 2000.

Pois até que se prove o contrário, a nova agência de inteligência continua com a suspeita de possuir uma forte “herança genética do SNI.”