



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**Centro de Estudos Gerais**  
**Instituto de Ciências Humanas e Filosofia**  
**Departamento de Ciência Política**

Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política

Programa Pró-Defesa – Rede Brasil de Defesa

***UTI EXPLORATORIBUS:***

**Credibilidade e Controle da Atividade de Inteligência no Brasil**

**LUIZ CARLOS DE CARVALHO ROTH**

Niterói

2009



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**Centro de Estudos Gerais**  
**Instituto de Ciências Humanas e Filosofia**  
**Departamento de Ciência Política**

Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política

Programa Pró-Defesa – Rede Brasil de Defesa

***UTI EXPLORATORIBUS:***

**Credibilidade e Controle da Atividade de Inteligência no Brasil**

**(DISSERTAÇÃO)**

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política como requisito de conclusão do Curso de Mestrado em Ciência Política.

***LUIZ CARLOS DE CARVALHO ROTH***

**MESTRANDO**

***PROF. DR. THOMAS FERDINAND HEYE***

**ORIENTADOR**

Niterói

2009

**LUIZ CARLOS DE CARVALHO ROTH**

***UTI EXPLORATORIBUS:***

**Credibilidade e Controle da Atividade de Inteligência no Brasil**

Dissertação defendida no Departamento de Ciência Política do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia do Centro de Estudos Gerais da Universidade Federal Fluminense como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política, aprovada em 30 de outubro de 2009, perante Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

---

Prof. Dr. Thomas Ferdinand Heye – UFF  
Orientador

---

Prof. Dr. Marcial Alécio Garcia Soares – UFF

---

Prof. Dr. Claudio Marin Rodrigues – EGN

---

Prof. Dr. Eurico de Lima Figueiredo – UFF (suplente)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sabrina Evangelista Medeiros – UFRJ/ EGN (suplente)

*À minha esposa e filho pelo amor, carinho, paciência e incentivo que sempre me prestaram e pela abnegação que mais uma vez, das inúmeras vezes que já o haviam feito, demonstraram em ceder horas e dias de nosso convívio familiar para que eu pudesse me dedicar a mais este sonho.*

*À Escola de Guerra Naval que me possibilitou realizar este curso e aos amigos que comigo labutam em vê-la firmar-se, cada vez mais, como um Centro de Excelência, nacional e internacional, não só no ambiente militar, mas também no acadêmico.*

## **AGRADECIMENTOS**

O autor deseja agradecer a todos aqueles que o acompanharam nesta incrível jornada. São tantos que, ao tentar nomeá-los, correria o risco de omitir alguém. E todos foram muito importantes. Assim o faz de modo impessoal, na certeza de que todos saberão que não foram e nunca serão esquecidos.

Aos familiares que com ele enfrentaram mais este desafio, mas agora em uma nova etapa de sua vida, agradece por continuarem sendo o seu porto seguro e abrigado.

Aos antigos amigos que além de incentivá-lo, proporcionaram o meio para que pudesse navegar por novos mares e o apoiaram quando de seus afastamentos profissionais, agradece por terem representado o papel de arsenal construtor e reparador.

Aos novos amigos que foram sendo conquistados durante a travessia e que como os faróis de terra e as estrelas do céu o orientaram e estimularam a trilhar rumos seguros, agradece por terem simbolizado o instrumental náutico e as cartas de navegação.

Como aos antigos navegantes, não lhe faltou sorte. Sorte em ter conhecido a todos, muitas vezes sem ter sabido o quão importante seriam na sua vida particular, profissional e acadêmica.

Por isso, ao chegar ao porto de destino, agradece a Deus a felicidade de tê-los tido embarcados nessa singradura.

## RESUMO

O presente trabalho tem como propósito verificar o que se pode fazer para aumentar a credibilidade da atividade de inteligência no Brasil. Sendo a Inteligência uma atividade tão importante para o Estado, foi estabelecida a hipótese de que sua credibilidade está diretamente relacionada ao controle exercido sobre ela, lembrando que este não se restringe apenas aos aspectos legais, mas também aos éticos. Inicialmente, apresentam-se alguns conceitos básicos da doutrina de inteligência, assim como são referenciados os autores que balizaram o marco teórico deste estudo. A seguir, procura-se identificar na história da inteligência no Brasil os incidentes mais marcantes que promoveram a desconfiança da atividade, bem como apresentar os argumentos que levam o exercício do Controle a ser considerada uma solução para o problema da credibilidade. São analisados os fundamentos do Controle sobre os aspectos relacionados à história, às ciências sociais, à administração e ao direito administrativo. Também é discutida a atuação desses mecanismos na atividade de inteligência brasileira, a contribuição de cada um deles para obtenção da credibilidade e como a ética permeia todos esses níveis de controle. A título de conclusão, procura-se responder quem controla (ou deveria controlar) os controladores da Inteligência Nacional e qual desses mecanismos de controle teria atualmente a maior responsabilidade na fiscalização da eficiência da atividade de inteligência no Brasil.

Palavras-chave: *Atividade de Inteligência; Credibilidade; Controle; Ética; “Accountability”*.

## **ABSTRACT**

This study aims to determine what must be done to increase the credibility of the intelligence activity in Brazil. Being the intelligence activity so important to the State, was established the hypothesis that their credibility is directly related to the control that is exerted on it, pointing out that this control is not only restricted to the legal, but also to the ethical issues. Initially, we seek to present some general aspects of the intelligence's doctrine, as well as the authors who established the theoretical landmark of this work. Later, we attempt to identify the most significant events in the history of Brazil's intelligence that created mistrust in the activity. In addition, we present the arguments where the Control could be considered a solution to the credibility problem. The fundamentals of the Control it's also analyzed within the aspects related to the history, social science, administration and administrative law. Also we discuss how these mechanisms work in intelligence activities in Brazil, the contribution of each one in the achievement of credibility, and how the ethics permeate all levels of control. In conclusion, we seek to answer who controls (or should control) the National Intelligence controllers and which of these mechanisms of control, nowadays, have the major responsibility of monitoring the efficiency of Intelligence in Brazil.

Keywords: *Intelligence; Credibility; Control; Ethics; Accountability.*

## SUMÁRIO

<i>Introdução</i> .....	1
<i>Capítulo 1 ENTENDENDO A INTELIGÊNCIA</i> .....	5
• <i>Da Inteligência Cognitiva a Atividade de Inteligência.</i> .....	5
• <i>Na História da Inteligência, a Identificação dos Marcos Teóricos.</i> ...	15
• <i>Considerações Parciais.</i> .....	43
<i>Capítulo 2 IDENTIFICANDO O PROBLEMA DA INTELIGÊNCIA NO BRASIL</i> .....	48
• <i>A Evolução da Atividade de Inteligência no Brasil.</i> .....	48
• <i>Considerações Parciais.</i> .....	89
<i>Capítulo 3 A QUESTÃO DA CREDIBILIDADE</i> .....	96
• <i>A Credibilidade e seus Atores.</i> .....	96
• <i>Os Princípios da Administração Pública Federal e a Inteligência.</i> ...	106
• <i>Considerações Parciais.</i> .....	118
<i>Capítulo 4 O CONTROLE COMO SOLUÇÃO</i> .....	129
• <i>Os Fundamentos do Controle e a Importância da Ética.</i> .....	129
• <i>Os Mecanismos de Controle na Atividade de Inteligência Brasileira.</i>	143
• <i>Considerações Parciais.</i> .....	179
<i>Conclusão</i> .....	187
<i>Referência Bibliográfica</i>	
<i>Glossário</i>	

## LISTA DE TABELAS, FIGURAS E ANEXOS

### TABELAS

<i>Número</i>	<i>Título</i>	<i>Página</i>
<b>I -</b>	<b>RELATÓRIOS DE INTELIGÊNCIA (RELINT)</b>	<b>14</b>
<b>II -</b>	<b>NOVAS AMEAÇAS À SEGURANÇA</b>	<b>105</b>
<b>III -</b>	<b>DIMENSÕES DO CONTROLE ENTRE ESTADO E SOCIEDADE</b>	<b>132</b>
<b>IV -</b>	<b>RESPONSABILIDADE PELO CONTROLE EFICIENTE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA</b>	<b>193</b>

### FIGURAS

<i>Número</i>	<i>Título</i>	<i>Página</i>
<b>1 -</b>	<b>ORGANOGRAMA DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA</b>	<b>152</b>
<b>2 -</b>	<b>O CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA</b>	<b>190</b>

### ANEXOS

<i>Número</i>	<i>Título</i>	<i>Página</i>
<b>A -</b>	<b>CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DO SERVIDOR DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA</b>	<b>A-1</b>
<b>B -</b>	<b>COMO ATUA OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO</b>	<b>B-1</b>
<b>C -</b>	<b>REGIMENTO PROVISÓRIO DA COMISSÃO MISTA DE CONTROLE DAS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL</b>	<b>C-1</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABIN</b>	- Agência Brasileira de Inteligência.
<b>AC/SNI</b>	- Agência Central do Serviço Nacional de Informações.
<b>ADI</b>	- Áreas de Defesa Interna.
<b>AGU</b>	- Advocacia-Geral da União.
<b>ANL</b>	- Aliança Nacional Libertadora.
<b>AR/SNI</b>	- Agências Regionais do Serviço Nacional de Informações.
<b>AR/SNI-RJ</b>	- Agência Regional do Serviço Nacional de Informações no Rio de Janeiro.
<b>BNDES</b>	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
<b>CCAI</b>	- Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência.
<b>CDN</b>	- Conselho da Defesa Nacional.
<b>CEFARH</b>	- Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos.
<b>CEIC</b>	- Comitê Executivo da Internacional Comunista.
<b>CEP</b>	- Centro de Estudos de Pessoal (Exército Brasileiro)
<b>CEP</b>	- Comissão de Ética Pública.
<b>CF</b>	- Constituição Federal
<b>CGU</b>	- Controladoria-Geral da União.
<b>Cheka</b>	- <i>Vserossijskaya Chrezvyčajnaya Komissiya</i> (Comissão Extraordinária de Toda a Rússia para o Combate à Contrarrevolução e a Sabotagem).
<b>CIA</b>	- <i>Central Intelligence Agency</i> (Agência Central de Inteligência).
<b>CICE</b>	- Curso de Informações do Campo Externo.
<b>CNMP</b>	- Conselho Nacional do Ministério Público.
<b>CODI</b>	- Centro de Operações de Defesa Interna.
<b>Comint</b>	- <i>Communications Intelligence</i> (Inteligência de Comunicações).
<b>CONDI</b>	- Conselho de Defesa Interna.
<b>CPI</b>	- Comissão Parlamentar de Inquérito.
<b>CRE</b>	- Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal.
<b>CREDEN</b>	- Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho do Governo.
<b>CREDN</b>	- Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.
<b>CRG</b>	- Corregedoria-Geral da União.

<b>CSN</b>	- Conselho de Segurança Nacional.
<b>CSSN</b>	- Conselho Superior de Segurança Nacional.
<b>DASP</b>	- Departamento Administrativo do Serviço Público.
<b>DCAF</b>	- <i>Democratic Control of Armed Forces</i> (Controle Democrático das Forças Armadas).
<b>DESPS</b>	- Delegacia Especial de Segurança Política e Social.
<b>DFSP</b>	- Departamento Federal de Segurança Pública.
<b>DGSE</b>	- <i>Direction Générale de la Sécurité Extérieure</i> (Direção Geral de Segurança Externa).
<b>DI/SAE</b>	- Departamento de Inteligência da Secretaria de Assuntos Estratégicos.
<b>DIP</b>	- Departamento de Imprensa e Propaganda.
<b>DOI</b>	- Destacamento de Operações de Informações.
<b>DOI/CODI</b>	- Destacamento de Operações de Informações do Centro de Operações de Defesa Interna
<b>DPS</b>	- Divisão de Polícia Política e Social.
<b>DSeP</b>	- Delegacia de Segurança Política.
<b>DSI</b>	- Divisões de Segurança e Informações.
<b>DSS</b>	- Delegacia de Segurança Social.
<b>Elint</b>	- <i>Electronic Intelligence</i> (Inteligência Eletrônica).
<b>EGN</b>	- Escola de Guerra Naval
<b>EMA</b>	- Estado-Maior da Armada.
<b>EME</b>	- Estado-Maior do Exército.
<b>END</b>	- Estratégia Nacional de Defesa
<b>ESG</b>	- Escola Superior de Guerra.
<b>ESIMEX</b>	- Escola de Inteligência Militar do Exército.
<b>ESINT/ABIN</b>	- Escola de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência.
<b>ESMPU</b>	- Escola Superior do Ministério Público da União.
<b>EsNI</b>	- Escola Nacional de Informações.
<b>EUA</b>	- Estados Unidos da América.
<b>FBI</b>	- <i>Federal Bureau of Investigation</i> (Escritório Federal de Investigação).
<b>FEB</b>	- Força Expedicionária Brasileira.
<b>Finint</b>	- <i>Financial Intelligence</i> (Inteligência Financeira).
<b>Geoint</b>	- <i>Geospatial Intelligence</i> (Inteligência Geoespacial).
<b>GSI/PR</b>	- Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

<b>Humint</b>	- <i>Human Intelligence</i> (Inteligência Humana).
<b>IGs</b>	- Inspectores Gerais.
<b>Imint</b>	- <i>Imagery Intelligence</i> (Inteligência de Imagens).
<b>IP</b>	- Inquérito Policial
<b>JCI</b>	- Junta Coordenadora de Informações.
<b>KGB</b>	- <i>Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti</i> (Comité de Segurança do Estado).
<b>Masint</b>	- <i>Measurement and Signatures Intelligence</i> (Inteligência de Medidas e Assinaturas).
<b>Medint</b>	- <i>Medical Intelligence</i> (Inteligência Médica).
<b>MGB</b>	- <i>Ministérstyo Gosudarstvennoy Bezopasnosti</i> (Ministério da Segurança do Estado).
<b>MOSSAD</b>	- <i>Ha-Mōšād le-Mōdī'în ū-le-Tafqīdīm Meyūhadīm</i> (Instituto para Inteligência e Operações Especiais).
<b>MPDFT</b>	- Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.
<b>MPF</b>	- Ministério Público Federal.
<b>MPM</b>	- Ministério Público Militar.
<b>MPT</b>	- Ministério Público do Trabalho.
<b>MPU</b>	- Ministério Público da União.
<b>NKVD</b>	- <i>Narodniy Komissariat Vnutrennikh Del</i> (Comissariado Popular de Assuntos Internos).
<b>OBAN</b>	- Operação Bandeirante.
<b>OCDE</b>	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
<b>OEA</b>	- Organização dos Estados Americanos.
<b>OGU</b>	- Ouvidoria-Geral da União.
<b>Okhrana</b>	- <i>Otdeleniye po Okhraneniyu Obshchestvennoy Bezopasnosti i Poryadka</i> (Departamento para a Defesa da Segurança e Ordem Pública).
<b>ONAE</b>	- Objetivos Nacionais Atuais Estratégicos.
<b>ONG</b>	- Organização Não Governamental.
<b>ONP</b>	- Objetivos Nacionais Permanentes.
<b>ONU</b>	- Organização das Nações Unidas.
<b>Osint</b>	- <i>Open Source Intelligence</i> (Inteligência de Fontes Abertas).
<b>OTH</b>	- <i>Over The Horizon</i> (além do horizonte).
<b>PCB</b>	- Partido Comunista Brasileiro.
<b>PEC</b>	- Proposta de Emenda à Constituição.

<b>Photint</b>	- <i>Photographic Intelligence</i> (Inteligência Fotográfica).
<b>PND</b>	- Plano Nacional de Desenvolvimento.
<b>PNI</b>	- Plano Nacional de Informações.
<b>PNPC</b>	- Programa Nacional de Proteção ao Conhecimento.
<b>PNS</b>	- Plano Nacional de Segurança.
<b>PR</b>	- Presidência da República.
<b>PRN</b>	- Projeto de Resolução do Congresso Nacional.
<b>PSD</b>	- Partido Social Democrático.
<b>PTB</b>	- Partido Trabalhista Brasileiro.
<b>RELINT</b>	- Relatórios de Inteligência.
<b>RP/CCAI</b>	- Regimento Provisório da Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência do Congresso Nacional.
<b>RSAS</b>	- Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos.
<b>RSISN</b>	- Regulamento para a Salvaguarda das Informações que interessam à Segurança Nacional.
<b>SADEN/PR</b>	- Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional da Presidência da República.
<b>SADI</b>	- Subáreas de Defesa Interna.
<b>SAE/PR</b>	- Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.
<b>SDECE</b>	- <i>Service de Documentation Extérieure et de Contre-Espionnage</i> (Serviço de Documentação Exterior e Contraespionagem).
<b>SFICI</b>	- Serviço Federal de Informações e Contrainformações.
<b>SFM</b>	- Seção de Fiscalização de Explosivos, Armas e Munições.
<b>SG/CSN</b>	- Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional.
<b>Sigint</b>	- <i>Signals Intelligence</i> (Inteligência de Sinais).
<b>SINDE</b>	- Sistema de Inteligência de Defesa.
<b>SIS</b>	- <i>Secret Intelligence Service</i> (também conhecido pela sigla MI6).
<b>SISBIN</b>	- Sistema Brasileiro de Inteligência.
<b>SISNI</b>	- Sistema Nacional de Informações.
<b>SISP</b>	- Subsistema de Inteligência de Segurança Pública.
<b>SNI</b>	- Serviço Nacional de Informações.
<b>SOE</b>	- <i>Special Operations Executive</i> (Grupo Executivo de Operações Especiais).
<b>SOSUS</b>	- <i>Sound Surveillance System</i> (Sistema de Vigilância Sonoro).
<b>SSI/SAE</b>	- Subsecretaria de Inteligência da Secretaria de Assuntos Estratégicos.
<b>SSIMC</b>	- Sistema Setorial de Informações dos Ministérios Civis.

<b>STF</b>	- Supremo Tribunal Federal.
<b>TCU</b>	- Tribunal de Contas da União.
<b>Techint</b>	- <i>Technical Intelligence</i> (Inteligência Técnica).
<b>Telint</b>	- <i>Telemetry Intelligence</i> (Inteligência Telemétrica).
<b>TIAR</b>	- Tratado Interamericano de Assistência Recíproca.
<b>UDN</b>	- União Democrática Nacional.
<b>URSS</b>	- União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.
<b>ZDI</b>	- Zona de Defesa Interna.

## *I n t r o d u ç ã o*

Intelligence is the second oldest profession, with fewer scruples than the first.

Author Unknown<sup>1</sup>

Com essa citação, a Marinha dos Estados Unidos da América inicia o primeiro capítulo do manual “Fundamentals of Naval Intelligence”, revisão de 1975, e que curiosamente, o autor deste trabalho, um oficial da reserva da Marinha do Brasil, tomou conhecimento de sua existência quando o adquiriu em um “sebo” no Centro do Rio de Janeiro.

Despertou a nossa curiosidade em conhecer os motivos que levaram àqueles que confeccionaram o referido manual, durante a vigência da Guerra Fria (1945-1991), em empregar tal sentença como as primeiras palavras de um extenso documento de 598 páginas.

A citação que por muitas vezes foi utilizada, tanto como piada, quanto seriamente, tem sido associada às operações de inteligência (por vezes chamadas de operações clandestinas ou encobertas) e a visão popular que delas são feitas, seja pela imagem que possuem tanto da ficção cinematográfica dos heróis-espiões, quanto das falhas ocorridas na vida real interferindo com os direitos e a privacidade do cidadão.

Essa visão da Inteligência como uma atividade mesquinha e infame foi compartilhada por Kant, para quem o “emprego de espiões (*uti exploratoribus*), para o qual se aproveita a indignidade de outros”<sup>2</sup>, não se limitariam ao período da guerra, mas se transporiam para a situação de paz, comprometendo por completo a possibilidade de uma paz perpétua.

A atividade de inteligência, no entanto, exige de seus integrantes atitudes escrupulosas, honestas, honrosas e éticas. Seus profissionais devem ser possuidores de características como a lealdade, iniciativa, inteligência, discrição, tato, entre outras. Sua principal meta está na busca da verdade. Seu maior compromisso está em prover os conhecimentos necessários à tomada de decisão, com isenção de paixões,

---

<sup>1</sup> *A inteligência é a segunda profissão mais antiga do mundo, com menos escrúpulos do que a primeira.* Autor Desconhecido.

<sup>2</sup> KANT, 2006, p. 62.

independentemente de eles representarem boas novas ou não. A Inteligência possibilita a elaboração de estratégias e a correção de seus rumos.

Os Serviços de Inteligência, apesar de terem sua importância reconhecida em diversos países democráticos, ainda são vistos com receio e desconfiança por grande parcela de sua sociedade e por vezes por seus próprios líderes. Esta realidade se torna mais patente nos Estados que passaram por períodos autoritários, como os ocorridos na América Latina e no Leste Europeu.

No Brasil, não somente a lembrança dos tempos de Getúlio Vargas e dos governos militares, mas também os casos de violação de privacidade atribuídos à Agência Brasileira de Inteligência, como o da escuta telefônica não autorizada ocorrida em 2008 com o Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), contribuíram para o descrédito na atividade de inteligência.

Ora, sem a necessária credibilidade, a Inteligência, que é uma atividade tão importante para o Estado, terá dificuldade para atender ao seu propósito. O que fazer para aumentar a credibilidade da atividade de inteligência no Brasil? Este foi o grande questionamento que motivou a presente pesquisa.

Estabeleceu-se a hipótese de que a credibilidade na inteligência está diretamente relacionada ao controle que é exercido sobre a atividade. Tal proposição se baseou nas seguintes premissas:

- a) A democracia fundamenta-se no direito de cada cidadão de tomar parte nos assuntos públicos, seja de maneira direta, seja por intermédio de seus representantes eleitos.
- b) A Administração Pública, seus órgãos e agentes, têm suas competências fixadas por lei e devem atuar de acordo com o interesse coletivo.
- c) A Administração deve sujeitar-se a mecanismos de controle interno e externo, de modo a se evitarem arbitrariedades e abusos por parte do Estado e de seus agentes.

Assim sendo, o exercício do controle da atividade de inteligência, nas mais diversas instâncias, além de verificar sua eficiência, garante sua legitimidade, contribuindo assim para o aumento da credibilidade. Importante frisar que este controle não se restringe apenas aos aspectos legais, mais também aos éticos, que se fazem presente em todos os níveis.

Em que pese o problema da credibilidade ser antigo no Brasil, o foco deste estudo se concentra, principalmente, no período chamado de “redemocratização”, delimitado entre a extinção do Serviço Nacional de Informações (1990), no Governo Fernando Collor de Mello, e os dias atuais, havendo especial interesse a partir da criação da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN (1999), no Governo Fernando Henrique Cardoso.

O método empregado é o analítico-descritivo feito a partir de pesquisas bibliográficas e documentais, bem como em entrevistas e diálogos com especialistas na área de inteligência. Ênfase especial é dada a ABIN, órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN).

A argumentação sobre o problema proposto é desenvolvida ao longo de quatro capítulos. No capítulo um apresentam-se os aspectos básicos sobre os quais repousam a doutrina da atividade de inteligência de forma a permitir que o leitor que não possua um conhecimento prévio sobre o tema possa acompanhar o desenvolvimento de nossa proposição. Do mesmo modo, faz-se um relato sobre a inteligência através dos tempos por meio do qual se pontuam os casos que promoveram o temor pela atividade e se referenciam os autores que balizaram o marco teórico deste estudo.

No segundo capítulo discorre-se brevemente sobre a história da inteligência no Brasil. Tal síntese baseia-se principalmente em documentação primária, em especial na legislação então em vigor. As consequências desses atos foram extraídas, em sua maioria, das obras de diversos autores. Nele tem-se como propósito identificar os incidentes mais marcantes da desconfiança na atividade, levando-a a se caracterizar como um problema para a Inteligência Nacional.

No capítulo três apresentam-se os argumentos que levaram o exercício do controle a ser considerado como uma solução para o problema da credibilidade na atividade de inteligência. Para tal, comentam-se as possíveis causas que levam ao descrédito e identifica-se o relacionamento dos atores que interagem no processo de Inteligência Nacional. Os princípios que regem a Administração Pública Federal e o seu relacionamento com a Inteligência também são apreciados, dando-se especial destaque ao aspecto da publicidade versus sigilo.

No último capítulo procura-se detalhar um pouco mais a solução proposta analisando os fundamentos do controle nos aspectos relacionados à história, às ciências

sociais, à administração e ao direito administrativo. Discutem-se os mecanismos de controle que atuam na atividade de inteligência brasileira e como a ética permeia todas essas esferas e níveis de controle. Mostra-se, também, como cada um desses controles contribui para a obtenção da credibilidade na atividade de inteligência.

À guisa de conclusão procura-se responder a dois questionamentos: Quem controla (ou controlaria) os controladores da Inteligência Nacional? Qual dos controles identificados teria a maior responsabilidade, nos dias de hoje, na fiscalização para a Sociedade da eficiência da atividade de inteligência?

Estudos sobre Inteligência no Brasil ainda são poucos, muitos deles voltados ao seu registro histórico e jornalístico. Citam-se como principais fontes os trabalhos de Ana Lagôa, Alfred Stepan, Marco Cepik, Priscila Antunes e Joanisval Gonçalves. Com referência ao controle da atividade, destacam-se os trabalhos de Hans Born e Thomas Bruneau. Também, de grande valia foi a obra de Hely Lopes Meirelles sobre o Direito Administrativo. Com referência aos fundamentos da Inteligência, não se pode deixar de citar os clássicos de Sun Tzu, Sherman Kent e Washington Platt, leituras obrigatória para os que desejarem se enveredar por esta linha de pesquisa. Nosso desejo é que este trabalho também venha a prestar uma pequena contribuição aos esforços de todos esses estudiosos.

## Capítulo 1

### ENTENDENDO A INTELIGÊNCIA

Encomendou El Rei D. João o Terceiro a S. Francisco Xavier o informasse do Estado da Índia por via de seu companheiro, que era Mestre do Príncipe: e o Santo escreveu de lá, sem nomear ofícios, nem pessoas, foi que o verbo rapio (saquear, pilhar ou roubar) na Índia se conjugava por todos os modos.

Padre Antônio Vieira<sup>3</sup>

#### • *Da Inteligência Cognitiva a Atividade de Inteligência*

Ao se mencionar a palavra *inteligência*, um dos primeiros entendimentos que nos vem à mente é a capacidade intrínseca do ser humano de coletar dados<sup>4</sup> e informações<sup>5</sup> e deles produzir um conhecimento<sup>6</sup>. Curiosamente, também vem à memória de muitos a imagem dos serviços de inteligência, com o estereótipo do agente secreto, como o famoso James Bond, criado por Ian Fleming, que sozinho, fazendo uso de sua perspicácia e engenhosidade, e acompanhado de uma parafernália tecnológica, está a todo o momento salvando o mundo das mais terríveis conspirações<sup>7</sup>. Mas o que vem a ser inteligência afinal? Haveria algum inter-relacionamento entre essas duas imagens?

A necessidade e o desejo pelo conhecimento fazem parte da natureza humana. O termo inteligência tem sua origem etimológica da palavra latina “*intelligentia*”, cujo significado está associado a entendimento, conhecimento. Os Dicionários Houaiss, Aulete e Aurélio a definem, com redação semelhante, como sendo a faculdade de conhecer, compreender e aprender. Inteligência também é conceituada nesses dicionários na rubrica *psicologia*, sendo a do Houaiss a mais abrangente. Nele, ela é vista como a “capacidade de apreender e organizar os dados de uma situação, em circunstâncias para as quais de nada servem o instinto, a aprendizagem e o hábito; capacidade de resolver problemas e empenhar-se em processos de pensamento abstrato”.

---

<sup>3</sup> Sermão do Bom Ladrão, Lisboa, Igreja da Misericórdia, 1655, parte VIII, Tomo I, p. 400.

<sup>4</sup> **Dado** é qualquer fato ou situação, comunicação, notícia, extrato de documentos, denúncia, no sentido leigo, não processados. (JESUS et al., 2008, p. 11).

<sup>5</sup> **Informação** é o resultado do processamento dos dados coerentemente coletados.

<sup>6</sup> **Conhecimento** é o resultado do processamento completo das informações obtidas. (JESUS et al., op.cit., p. 11).

<sup>7</sup> Um bom número de pessoas leigas que o autor teve a oportunidade de questionar informalmente sobre o que é inteligência fez referência a esses dois eventos, o que chamou a atenção para tal associação.

Curioso observar a exclusão feita ao aprendizado, hábito e instinto da conceituação apresentada. Apesar de não ser explicado o motivo dessa eliminação, seria válido supor que o aprendizado e o hábito, por serem fruto de experiências passadas, seriam encarados como uma solução antiga e que não poderiam, por si só, ser útil para resolução de um problema que se apresenta no presente ou se vislumbra para o futuro. Por sua vez, o instinto teria sido descartado por representar um ato inconsciente do ser humano que o impele naturalmente a exercer todos os atos necessários a sua conservação. Não estamos aqui menosprezando a importância do instinto, do hábito e do aprendizado, pois eles são partes componentes da produção do conhecimento. O que se procura destacar é a condição de considerá-los, por si só, o necessário e suficiente para solucionar todas as situações que por ventura venham a ocorrer.

Das definições apresentadas, destacamos os verbos apreender, organizar, conhecer e compreender, por representarem ações que, encadeadas de forma lógica, comprovam a existência de um *processo*. Assim sendo, a inteligência também pode ser entendida como um processo no qual os dados são apreendidos e organizados em um contexto lógico, gerando uma informação, e esta, associada a outros dados e informações, mediante a formação de um juízo de valor, produza um conhecimento.

O psicólogo Howard Gardner desenvolveu na década de 1990 a Teoria das Inteligências Múltiplas, que gerou na ocasião um grande impacto na área da educação. Para ele, inteligência é a capacidade de resolver problemas ou elaborar produtos valorizados em um ambiente cultural ou comunitário. Tendo em conta que envolvemos mais de uma habilidade na solução de problemas, ao invés de conceituar a inteligência como algo único, ele a dividiu em sete componentes diferentes que se interpenetram. São eles: lógico-matemática, linguística, espacial, musical, cinemática, intrapessoal e interpessoal<sup>8</sup>. Dessa proposição deduz-se que a inteligência pode ser vista como um conjunto de diversas especialidades que, compostas de forma adequada, irão proporcionar o conhecimento necessário a tomada de decisão.

O psiquiatra Rodrigo Marot comenta que “a consciência atua conjuntamente à inteligência sendo distinta dela, a inteligência ‘mostra’ para a consciência o significado das coisas percebidas, que elas são diferentes, e mesmo quando fisicamente semelhantes podem

---

<sup>8</sup> GAMA, Maria Clara S. Salgado. *A Teoria das Inteligências Múltiplas e suas implicações para Educação*. Disponível em: <http://www.homemdemello.com.br/psicologia/intelmult.html>

ter finalidades diferentes”<sup>9</sup>. É o caso da disposição das cadeiras que compõem uma mesa de uma sala de reunião, onde, mesmo sendo rigorosamente iguais, a convenção indica que a da cabeceira está reservada para a personalidade de maior relevância. Marot agrega que a inteligência mostra à consciência a circunstância em que se encontra, permitindo que ela, a partir disso, tome as decisões adequadas. Por isso, quando convidados a participar de uma reunião, naturalmente evitamos sentar à cabeceira da mesa. “A inteligência é o instrumento que permite a consciência saber que decisão tomar”<sup>10</sup>.

Todos nós, de forma voluntária ou não, realizamos rotineiramente esse procedimento. Quem já não fez um levantamento de preços? Primeiro pesquisamos os diversos preços praticados daquilo que queremos comprar. Telefonamos, verificamos nas lojas e nos shoppings, consultamos a Internet etc. Após coletarmos esses dados, verificamos qual o menor preço, se ele é o mesmo à vista ou parcelado, se há desconto para pagamento à vista, em quantas vezes ele pode ser parcelado sem juros, quais os juros praticados em um número maior de parcelas etc. À luz dessas informações analisamos as diversas opções possíveis e selecionamos aquelas que proporcionam as melhores vantagens como o menor preço à vista, o menor preço parcelado sem juros, o preço financiado com a menor taxa de juros, a melhor relação preço por número de prestações etc. Esses resultados são então empregados para se decidir qual a forma mais vantajosa de se obter aquele item. Todo esse processo nada mais é do que o emprego da inteligência na obtenção do conhecimento.

Devemos nos lembrar de que nada permanece estático nesse mundo. Os preços praticados hoje, não serão os mesmos daqui a um mês. A solução ou a combinação de soluções que seria empregada no presente pode ser inadequada no futuro. Desta forma, o conhecimento deve ser oportuno, o que leva a uma constante atualização dos dados. A cada nova decisão, um novo aprendizado. Assim, a aprendizagem é uma das consequências do processo decisório. A experiência dela oriunda é que fará parte de uma nova produção de conhecimento.

Outro detalhe dessa abordagem são as considerações da Lógica<sup>11</sup> sobre os estados da mente em relação à verdade<sup>12</sup>. Interpretando-se a verdade como a perfeita

---

<sup>9</sup> MAROT, Rodrigo. *Conceito de inteligência*. Disponível em: <http://www.psicosite.com.br/pro/art004.htm>

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Quando apresentada com letra maiúscula, *Lógica* vem a ser a “ciência das leis ideais do pensamento e a arte de aplicá-las corretamente à procura e à demonstração da verdade” (JOLIVET, 2001, p. 27)

<sup>12</sup> JOLIVET, op.cit. p. 62.

concordância entre o objeto (fato ou situação) e o pensamento (a imagem que dele fazemos), a mente poderá estar em um dos seguintes estados:

- Certeza – Total aceitação da imagem formada pela mente como correspondente a um determinado objeto.
- Opinião – Estado em que a mente aceita a imagem por ela formada como correspondente ao objeto, entretanto teme em se enganar.
- Dúvida – Situação em que a mente se encontra em estado de equilíbrio entre a afirmação e a negação, contrabalançando assim as razões para aceitar com as razões para negar, ocasionando uma suspensão do juízo.
- Ignorância – É o estado de total desconhecimento do objeto.

Outro aspecto cognitivo da inteligência diz respeito ao pensamento. Jolivet nos diz que pensar, em geral, é “conhecer em que consistem as coisas e que relações têm entre si”<sup>13</sup>. Para tal, o pensamento realiza três tipos de operações intelectuais distintas: conceber ideias, formular juízos e elaborar raciocínios. Cabe a Lógica o estudo destas três operações.

- Ideia - “é a simples representação intelectual de um objeto”<sup>14</sup>. Consiste em apreender qual a essência do objeto. Ex: Triângulo - uma figura geométrica de três lados.

- Juízo - “é o ato pelo qual o espírito afirma alguma coisa de outra”<sup>15</sup>. É uma relação entre várias ideias. Ex: Triângulo Retângulo - uma figura geométrica de três lados, na qual um dos ângulos formados por dois de seus lados é “reto”, ou seja, de 90°.

- Raciocínio - “é a operação pela qual o espírito, de duas ou mais relações conhecidas, conclui uma outra relação que desta decorre logicamente”<sup>16</sup>. Consiste no estabelecimento de uma ligação lógica entre vários juízos. Ex: Teorema de Pitágoras - estabelece uma relação entre o comprimento dos lados de um triângulo retângulo ao afirmar que o quadrado da hipotenusa (a) é igual à soma dos quadrados dos catetos (b e c), de onde se deduz a fórmula  $a^2 = b^2 + c^2$ .

Por fim, convém não esquecer que faz parte da natureza humana decidir. Decidir tem como propósito alcançar a um desejo, atender a um interesse, satisfazer a uma aspiração, responder a uma ameaça ou a um desafio. Essas necessidades podem ser tanto individuais, quanto coletivas. Assim, o homem é levado, como indivíduo, a decidir ou, como integrante de um grupo social, a participar de um processo decisório.

---

<sup>13</sup> Ibid, p. 193.

<sup>14</sup> Ibid, p. 33.

<sup>15</sup> Ibid, p. 39.

<sup>16</sup> Ibid, p. 45.

A necessidade de decidir pressupõe a existência de um problema que, normalmente, possui mais de uma solução. “Mesmo quando, para solucionar um problema, possuímos uma única ação a tomar, temos as alternativas de tomar ou não essa ação”<sup>17</sup>.

A decisão ocorre em etapas. A primeira, chamada de Preparação (ou Análise), é onde o Decisor procura reunir informações e produzir os conhecimentos necessários ao caso. A segunda, a Decisão propriamente dita (ou Escolha), envolve a seleção de uma linha de ação a ser tomada, à luz das reflexões feitas anteriormente. Por fim, a Execução (ou Ação), onde a linha de ação selecionada é colocada em prática. Se uma decisão racional não é implementada, a solução irá permanecer no nível do desejo, da vontade, do sonho, não concluindo desta forma o processo decisório.

Podemos verificar que a qualidade de uma decisão está relacionada a qualidade do conhecimento produzido, a linha de ação escolhida e a forma como é implementada .

E qual a correlação de tudo isso com os serviços de inteligência comentados no início deste capítulo?

O processo de produção de conhecimentos que ocorre no âmago de nossa mente (inteligência) também pode ser verificado na vida em sociedade. A atividade de inteligência, como evento social, tem como propósito a obtenção (apreensão), a análise (organização e compreensão) e a disseminação de conhecimentos para o tomador de decisão. Ampliar um negócio, conduzir uma guerra, estabelecer uma estratégia de governo, em todos esses eventos a atividade de inteligência se faz presente. O que diferencia esse processo social do realizado no íntimo do ser humano é que o conhecimento produzido passa a necessitar ser disseminado para a pessoa ou grupo de pessoas que tem como atribuição a tomada de decisão. Assim, a obtenção, a análise e a disseminação sintetizam as etapas da produção do conhecimento da atividade de inteligência<sup>18</sup>. São vários os registros do passado onde aparecem narrativas de sábios e conselheiros assessorando reis em suas decisões.

De forma semelhante à teoria das inteligências múltiplas, a participação de assessores de distintas especialidades possibilita a produção de um conhecimento mais completo, ou seja, uma melhor compreensão do objeto em estudo.

A atividade de inteligência, portanto, visa produzir os conhecimentos necessários que auxiliem ao tomador de decisão a escolher conscientemente dentre as

---

<sup>17</sup> ALMEIDA et al., 2006, p. 1.

<sup>18</sup> “A produção de uma informação sobre determinado assunto compreende a **seleção** e **reunião** dos fatos relativos ao problema (não propriamente a busca de campo), sua **avaliação**, **seleção** e **interpretação**, e finalmente a **apresentação**, de forma clara e expressiva, como informação acabada, oral ou escrita” (PLATT, 1974, p. 25) (**grifo nosso**).

diversas opções aquela que melhor atenda ao seu propósito (por exemplo: menor risco, maior retorno, menor perda, melhor resultado).

De acordo com esta definição podemos observar que ela possui aplicação nos mais diversos setores da atividade humana (público, privado, militar, empresarial, acadêmico, policial, entre outros). Evidentemente que para o seu exercício são necessários que alguns requisitos sejam atendidos, como conhecimento do tema, capacidade de síntese, agudeza mental etc.

Por se aplicar aos mais diversos campos de atuação do homem, a atividade de inteligência passou a possuir diversas denominações tais como Inteligência Militar, Inteligência Policial, Inteligência Nacional, Inteligência Financeira, Inteligência Empresarial ou Competitiva. No nosso entender, quando a atividade é exercida para atender as necessidades do Estado ela deve ser chamada de *Inteligência Nacional*, e esta se constituirá no principal enfoque desta dissertação<sup>19</sup>.

A expressão *Inteligência Estratégica*, tão comumente empregada, mas pouco compreendida, refere-se ao exercício da atividade voltada à assessoria do Decisor Estratégico, ou seja, daquele que tem como atribuição tomar as decisões do nível mais elevado de seu segmento, bem como traçar a estratégia a ser seguida para alcançar as metas por ele estabelecidas. Assim, numa empresa, o decisor estratégico será o seu diretor-presidente; em uma força armada, o comandante da força; no governo, o primeiro-ministro ou presidente. Desse modo a Inteligência Nacional não deixa de ser um tipo de Inteligência Estratégica.

Um princípio básico de administração preconiza que todo ato decisório deve ser sustentado por fatos pautados em subsídios oportunos, e sempre que possível, amplos e seguros. Esta possibilidade se deve ao fato de que a certeza é uma condição rara de ser obtida, sendo o mais comum que a decisão venha a ser tomada em um ambiente de risco, onde prevalecem os estados de opinião e dúvida, e, na pior das hipóteses, o de ignorância, caso em que prevalecerá o instinto e a experiência (hábito e aprendizado). Isto leva a que a atividade de inteligência tenha como meta a busca da verdade, a obtenção da certeza, o conhecimento completo.

---

<sup>19</sup> O autor optou por empregar a expressão *Inteligência Nacional* para uma designar o exercício da atividade de inteligência realizada em prol dos interesses nacionais de um Estado, por não haver uma padronização de um termo para tal designação (Inteligência Federal, Inteligência Estratégica, etc.), especialmente no Brasil.

Ainda com respeito a certeza, a Estratégia Nacional de Defesa (END) registra que “a exatidão é o princípio fundamental da Inteligência Militar. (...) As informações precisas são condição essencial para o emprego adequado dos meios militares”<sup>20</sup>. O autor discorda deste ponto de vista, pois, a *exatidão* (precisão, verdade, certeza) é uma condição muito difícil de alcançar. Desta forma, ela deve ser uma *meta* (algo que se deseja alcançar), e não um *princípio* (preceito, regra, lei). Ter esta condição como cláusula pétrea, será exigir dos profissionais de inteligência algo que poucas vezes eles poderão fornecer, até porque muitas das informações que se mostrarem necessárias, por serem vitais, estarão protegidas por seus detentores. Se o decisor estratégico não tiver consciência de tal fato, frustrar-se-á com os resultados obtidos e certamente será um dos motivos que o levará a desacreditar em seu serviço de inteligência. Valido se repetir as palavras de Abram Shulsky ao comentar que:

A inteligência procura aprender tudo o que pode sobre o mundo. Mas a inteligência não pode esquecer que a obtenção da verdade envolve o conflito humano com um inimigo que luta contra você e que a verdade não é o objetivo, mas apenas um meio em direção a vitória<sup>21</sup>.

A busca pelo conhecimento levou a que chefes políticos e militares e líderes religiosos empregassem homens para observarem os povos vizinhos, de modo a obterem os dados que necessitavam para conduzirem suas ações. Os dados obtidos eram então analisados à luz de outras informações e conhecimentos disponíveis e suas conclusões disseminadas para aqueles que delas necessitavam. Assim a atividade de inteligência é uma das mais antigas exercidas pelo homem, como retrata a Bíblia, no Livro de Números<sup>22</sup>:

Enviou-os, pois, Moisés a espiar: a terra de Canaã, e disse-lhes: Subi por aqui para o Negebe, e penetrai nas montanhas; e vede a terra, que tal é; e o povo que nela habita, se é forte ou fraco, se pouco ou muito; que tal é a terra em que habita, se boa ou má; que tais são as cidades em que habita, se arraiais ou fortalezas; e que tal é a terra, se gorda ou magra; se nela há árvores, ou não; e esforçai-vos, e tomai do fruto da terra. Ora, a estação era a das uvas temporãs. Assim subiram, e espiaram a terra desde o deserto de Zim, até Reobe, à entrada de Hamate<sup>23</sup>.

Surgiam assim os espias ou espões. Daí a atividade como um todo ser ainda hoje associada apenas ao ato de espiar, à espionagem. Entretanto, o termo espionagem vem sendo atualmente interpretado como a obtenção ilegal e antiética de dados voltada a beneficiar indivíduos, organizações ou estados<sup>24</sup>. Os desvios que ocorreram na atividade de

<sup>20</sup> MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008, p. 47.

<sup>21</sup> SHULSKY, 1992, p. 197 apud CEPIK, 2003, p. 27

<sup>22</sup> A autoria do Livro de Números é atribuída a Moisés e foi provavelmente escrito por volta de 1400 A.C., pouco antes de sua morte. (Disponível em: <http://www.bibliaem100dias.com.br/numeros/>).

<sup>23</sup> BÍBLIA SAGRADA, Números 13:17-20

<sup>24</sup> Ver o termo *espionagem* em ABRAIC *Glossário de Inteligência Competitiva*. Disponível em: <http://www.abraic.org.br/v2/glossario.asp>

inteligência no decorrer da história, como ainda veremos nesse capítulo, foram os principais motivos que levaram a essa forma de interpretação.

A passagem bíblica citada também nos adverte de um aspecto importante, mas que passa muitas vezes despercebido pelas autoridades decisoras, que é o do estabelecimento do repertório de conhecimentos necessários, ou necessidade de inteligência<sup>25</sup>. Observe que coube a Moisés, e não aos espias, definir quais seriam as informações necessárias para o seu planejamento futuro. Apesar de ser extremamente óbvia a responsabilidade do decisor em definir as informações que lhe serão necessárias, a ausência dessa definição ocorre com muito mais frequência do que se pode imaginar, constituindo assim em um elemento problemático da atividade de inteligência.

A obtenção de dados, como já mencionado, é apenas uma das etapas da produção do conhecimento e que pode ser realizada de dois modos: a Coleta e a Busca. A Coleta é a forma de se conseguir os dados ou informações por vias convencionais e ostensivas, também chamadas de *fontes abertas (open source)*<sup>26</sup>, como livros, jornais, folhetos e a Internet, por exemplo. A Busca, por sua vez, procura obter os dados ou informações que nos são negados. Para tal necessita empregar pessoal qualificado em técnicas operacionais de inteligência. Devido à conotação negativa do termo espionagem, a Busca se caracteriza pelo cumprimento de princípios éticos e legais para a obtenção dos dados negados. Para exemplificar citamos a necessidade de autorização judicial prévia para o emprego de técnicas que violem a privacidade do indivíduo. Entretanto, como se pode perceber, a *ética* e a *legalidade* são temas sensíveis no exercício da atividade de inteligência.

Se a atividade de inteligência admite o acesso a dados que, por vezes, são negados, a possibilidade de que os conhecimentos vitais a segurança e prosperidade dos povos viesse a cair nas mãos dos oponentes fez com que governantes e generais, desde as mais priscas eras, se preocupassem em proteger os seus conhecimentos. Essas duas vertentes da atividade de inteligência são hoje conhecidas como o Segmento Inteligência e o Segmento Contrainteligência, respectivamente. A principal distinção entre esses dois segmentos está em suas finalidades. A inteligência é proativa (antecipa-se aos fatos e busca obter, analisar, interpretar e disseminar conhecimentos). A contrainteligência, por sua vez, é reativa e

---

<sup>25</sup> *Necessidade de inteligência* é “o conjunto de dados e/ou informações que um elemento decisor precisa ter à sua disposição a fim de poder tomar a decisão mais adequada”. (ABRAIC *Glossário de Inteligência Competitiva*).

<sup>26</sup> *Fontes Abertas (Open Source)* são dados e/ou informações de domínio público, isto é, que se encontram disponíveis para qualquer pessoa, podendo ser legal e eticamente acessada a baixo custo. (ABRAIC *Glossário de Inteligência Competitiva*).

preventiva (visa impedir o acesso a esses conhecimentos, por indivíduos, órgãos ou agências interessadas)<sup>27</sup>.

O produto final resultante das ações da inteligência e da contrainteligência é, na maioria das vezes, disseminado na forma de um relatório formal<sup>28</sup>. Ele é normalmente um documento sigiloso<sup>29</sup> que contém os conhecimentos produzidos e que é encaminhado ao Decisor, a quem caberá definir, inclusive, sobre a divulgação ou não de seu conteúdo.

Apesar de sua pouca divulgação, a Doutrina de Inteligência no Brasil<sup>30</sup> preconiza que seja feita uma diferenciação dos conhecimentos produzidos, baseados nos diferentes estados da mente humana em relação à verdade (certeza, opinião, dúvida e ignorância), nas operações lógicas do trabalho intelectual (ideia, juízo e raciocínio) e na necessidade de elaborar, não só trabalhos relacionados com fatos e/ou situações passadas e presentes, como também voltados para o futuro<sup>31</sup>. Desta forma, os documentos produzidos dizem respeito aos seguintes tipos de conhecimentos: Informe, Informação, Apreciação e Estimativa.

O Informe é o “conhecimento resultante de juízo(s) formulado(s) pelo profissional de Inteligência<sup>32</sup> e que expressa a sua certeza ou opinião sobre fato ou situação passados e/ou presentes”.

Informação é o “conhecimento resultante de raciocínio(s) elaborado(s) pelo profissional de Inteligência e que expressa a sua certeza sobre fato ou situação passados e/ou presentes”.

Apreciação é “o conhecimento resultante de raciocínio(s) elaborado(s) pelo profissional de Inteligência e que expressa a sua opinião sobre fato ou situação passados e/ou presentes”.

---

<sup>27</sup> ESG, 2008, p. 88.

<sup>28</sup> Não há, entretanto, impedimento de que a disseminação, além de empregar a forma escrita, possa ser feita por meio de uma comunicação verbal ou de uma avaliação customizada para o usuário final. Ver o termo *disseminação* em ABRAIC *Glossário de Inteligência Competitiva*.

<sup>29</sup> **Documento Sigiloso** é o documento impresso, datilografado, gravado, desenhado, manuscrito, fotografado ou reproduzido que contenha assunto cujo conteúdo necessita ser de divulgação restrita a pessoas credenciadas, exigindo que se estabeleça um grau de classificação para este sigilo (ver glossário grau de sigilo).

<sup>30</sup> **Doutrina de Inteligência** consiste em um conjunto de normas, valores, princípios e pressupostos que regem a atividade de inteligência, no que diz respeito a teoria, a produção e o emprego da Inteligência.

<sup>31</sup> As considerações que serão feitas têm como base o contido nas seguintes referências: Atividades de Inteligência e Processo Penal - Dr. Denilson Feitoza Pacheco, disponível em:

<http://www.advogado.adv.br/direitomilitar/ano2005/denilsonfeitozapacheco/atividadedeinteligencia.htm>; Currículo do Curso de Habilitação de Cabos PM – Polícia Militar do Estado da Paraíba, disponível em:

[http://www.pm.pb.gov.br/ce/documentacao/curriculos/curriculo\\_do\\_cur\\_habilitacao\\_de\\_cabos\\_pm\\_2004.pdf](http://www.pm.pb.gov.br/ce/documentacao/curriculos/curriculo_do_cur_habilitacao_de_cabos_pm_2004.pdf); e, principalmente, em Inteligência Policial (apostila), disponível em:

<http://www.tok2.com/home/gr2008feira/arquivos/Intelig%EAncia/Apostila%20Intelig%EAncia.pdf>;

<sup>32</sup> Doravante, quando utilizarmos a expressão **Inteligência**, grafada com maiúscula, estaremos nos referindo a Atividade de Inteligência.

Estimativa é “o conhecimento resultante de raciocínio(s) elaborado(s) pelo profissional de Inteligência e que expressa a sua opinião sobre a evolução de um fato ou de uma situação”.

A diferença do Informe para os demais tipos de conhecimento é que ele é resultante exclusivamente do juízo formulado pelo profissional de Inteligência, que, no momento da elaboração, não possui uma base mínima sobre a qual possa desenvolver um raciocínio, não deixando, entretanto, de reconhecer ser importante registrar esse conhecimento.

Já a distinção entre Avaliação e Informação está no estado da mente que se encontra o profissional de Inteligência. Enquanto que no documento Informação, o seu estado é de certeza, na Avaliação, é o de opinião.

O documento Estimativa é voltado, precipuamente, para o futuro. Uma vez que só podemos falar do futuro em termos de possibilidade, a mente do produtor do conhecimento estará necessariamente no estado de opinião. Isto obriga que o profissional de inteligência, para produzir este conhecimento, domine os métodos e as técnicas de prospectiva.

“A doutrina atual trata todos os documentos de Inteligência como Relatórios de Inteligência (RELINT). A natureza dos documentos é diferenciada pelos tempos verbais empregados nas suas redações. Para a sua elaboração, entretanto, faz-se necessário conhecer a teoria de produção de documentos e a classificação já exposta (Informe, Informação, Avaliação e Estimativa)”<sup>33</sup>. A Tabela I apresenta de forma sintética o comentado sobre os RELINT.

<b>Tabela I - RELATÓRIOS DE INTELIGÊNCIA (RELINT)</b>			
<i><b>Tipo de Conhecimento</b></i>	<i><b>Estado da Mente perante a Verdade</b></i>	<i><b>Operações Lógicas do Trabalho Intelectual</b></i>	<i><b>Fatos e/ou Situações</b></i>
<b>INFORME</b>	<i>Certeza ou Opinião</i>	<i>Juízo</i>	<i>Passado e/ou Presente</i>
<b>INFORMAÇÃO</b>	<i>Certeza</i>	<i>Raciocínio</i>	<i>Passado e/ou Presente</i>
<b>APRECIÇÃO</b>	<i>Opinião</i>	<i>Raciocínio</i>	<i>Passado e/ou Presente</i>
<b>ESTIMATIVA</b>	<i>Opinião</i>	<i>Raciocínio</i>	<i>Futuro</i>

<sup>33</sup> JESUS et al., 2008, p. 19.

- *Na História da Inteligência, a Identificação dos Marcos Teóricos.*

Como já mencionado, a Inteligência vem sendo empregada desde os tempos mais remotos. Alguns até satirizam ao dizer que o mais antigo espião foi Satanás que, disfarçado de serpente, se infiltrou no Paraíso, recrutou Eva para retirar e comer do fruto proibido da Árvore do Conhecimento do Bem e do Mal, e, a seguir, convencer Adão a fazer o mesmo. E, sendo esta história, do início dos tempos, contada no Antigo Testamento da Sagrada Escritura, é nela que iremos encontrar os primeiros episódios da atividade de inteligência.

A Bíblia registra inúmeras vezes os termos *espias* e *espiar* em suas diversas passagens. Em uma delas, no Livro de Josué<sup>34</sup>, encontramos a que relata o envio de espiões a cidade de Jericó:

De Sitim Josué, filho de Num, enviou secretamente dois homens como espias, dizendo-lhes: Ide reconhecer a terra, particularmente a Jericó. Foram pois, e entraram na casa duma prostituta, que se chamava Raabe, e pousaram ali. Então deu-se notícia ao rei de Jericó, dizendo: Eis que esta noite vieram aqui uns homens dos filhos de Israel, para espiar a terra. Pelo que o rei de Jericó mandou dizer a Raabe: Faze sair os homens que vieram a ti e entraram na tua casa, porque vieram espiar toda a terra. Mas aquela mulher, tomando os dois homens, os escondeu, e disse: é verdade que os homens vieram a mim, porém eu não sabia donde eram; e aconteceu que, havendo-se de fechar a porta, sendo já escuro, aqueles homens saíram. Não sei para onde foram; ide após eles depressa, porque os alcançareis. (...) Então os dois homens, tornando a descer do monte, passaram o rio, chegaram a Josué, filho de Num, e lhe contaram tudo quanto lhes acontecera<sup>35</sup>.

Relendo este texto com os olhos de um profissional de Inteligência pode-se observar que:

- 1) O envio secreto de espiões de Sitim, nada mais foi que uma operação de inteligência<sup>36</sup> realizada com o propósito de se obter dados e conhecimentos (*reconhecer a terra, em especial a cidade de Jericó*) para Josué (*decisor*);
- 2) O uso da residência de uma prostituta, cuja entrada e saída de homens não residentes em Jericó pouca estranheza causaria a população local, demonstra que os espias estavam empregando técnicas operacionais de inteligência;

---

<sup>34</sup> O autor do Livro de Josué não pode ser determinado pelas Escrituras, mas é provável que o texto tenha sido baseado em documentos escritos por ele e engloba a história de Israel entre 1400 e 1375 A.C.. (Disponível em: <http://www.bibliaem100dias.com.br/josue/>).

<sup>35</sup> BÍBLIA SAGRADA, Josué 2:1-5 e 23

<sup>36</sup> *Operação de inteligência* é o conjunto de ações de busca, com o emprego de técnicas operacionais e meios especializados, planejado e executado com vista à obtenção de dados protegidos e interesse dos trabalhos desenvolvidos por um órgão de inteligência. (ABRAIC *Glossário de Inteligência Competitiva*).

3) O rei de Jericó contava com um serviço de contrainteligência, pois, por meio dele, tomou conhecimento da presença dos espões de Josué, bem como do motivo de sua missão;

4) Entretanto, a contrainteligência do rei de Jericó não se apercebeu que os espões de Josué contavam com o apoio de uma agente recrutada no local (Raabe) que, além de escondê-los, criou uma estória-cobertura<sup>37</sup> que afastou os captores de seu objetivo; e

5) Os dados e informações obtidos na operação de busca foram processados e disseminados a Josué, concluindo assim, por parte dos agentes enviados, as etapas de produção do conhecimento para a Inteligência.

Existe uma relação muito forte entre a sobrevivência dos povos e a guerra. E esta última com a atividade de inteligência. A guerra, como comentado por Bonanate, era para “as sociedades que a experimentaram, paradoxalmente um fator ‘vital’, uma espécie de recorrência inextinguível no horizonte evolutivo e cultural da humanidade”<sup>38</sup>. Nessa fase inicial da história, a guerra se caracterizava pela invasão, a ocupação de espaços. Sua origem remonta das grandes migrações dos povos antigos de uma região geográfica para outra, que provocaram transformações culturais importantes, resultantes “primeiro, do conflito e, depois, da mistura e integração entre costumes e conhecimentos diferentes e heterogêneos”<sup>39</sup>.

O filósofo pré-socrático Heráclito de Éfeso (cerca de 550 - 470 A.C.) afirmava que “a guerra é o pai de todas as coisas e de todos os reis; de uns fez deuses, de outros, homens; de uns, escravos, de outros, homens livres”<sup>40</sup>. De sua obra se conhece apenas alguns fragmentos, pouco mais de uma centena de frases, aforismos citados pelos mais diversos autores a partir das muitas coletâneas que se fizeram de seus textos. Acreditava que o mundo se caracterizava por contrários constantes. “Se nunca houvesse guerra, não saberíamos apreciar a paz. (...) Tanto o bem, como o mal, ocupam um lugar necessário no todo”, dizia ele<sup>41</sup>.

Esta forma de se pensar em opostos também pode ser encontrada no taoísmo, “um sistema filosófico religioso que abrange um ramo da tradição filosófica chinesa e a

---

<sup>37</sup> *Estória-cobertura* é uma técnica operacional que consiste no emprego de uma estória de proteção por pessoas, instalações ou organizações para encobrir propósitos ou ações nas Operações de Inteligência. Assim sendo, visa proteger o sigilo das Operações de Inteligência, as identidades do órgão e do pessoal empenhado na busca, bem como a proporcionar a proteção física do pessoal, do material e das instalações. (ABRAIC *Glossário de Inteligência Competitiva*).

<sup>38</sup> BONANATE, 2001, p. 39.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Heráclito de Éfeso. Disponível em <http://culturaabrasil.pro.br/heraclito.htm> . Acessado em: 22 jan. 2009.

<sup>41</sup> Heráclito de Éfeso. Disponível em <http://filosofia.portal4free.com/foro/viewtopic.php?t=89>. Acessado em: 22 jan. 2009.

religião taoista”<sup>42</sup>. Sua criação é atribuída a um contemporâneo de Heráclito, Lao-Tsé que viveu na China entre cerca de 570 e 490 A.C. A ele se atribui a autoria de *Tao-te Ching* (Livro do Caminho Perfeito), um breviário de aplicação dos princípios taoistas. “*Tao* significa caminho (...). *Tao* é o princípio universal, origem e fim de todas as coisas; é a unidade imutável subjacente à pluralidade dos fenômenos, é a síntese dos opostos, o *yin* e *yang*, ou polos contrários”<sup>43</sup>.

Foi neste período que viveu naquele país, no estado de Wu, Sun Tzu (544 - 496 A.C.), um general-filósofo que se tornou famoso pelo seu *A Arte da Guerra*, livro ainda lido em todo o mundo vinte e cinco séculos depois de escrito.

Sua obra se insere na filosofia taoista do *wu wei* (agir pelo não agir). Este princípio se propõe a realizar coisas por meio de uma ação mínima, usar a sutileza ao invés da força. Dizia ele que “alcançar cem vitórias em cem batalhas não é o ápice da excelência. Subjulgar o exército inimigo sem lutar é o verdadeiro ápice da excelência”<sup>44</sup>. Para Sun Tzu, “a guerra é uma questão vital para o Estado. Por ser o campo onde se decidem a vida e a morte, o caminho para a sobrevivência ou para a ruína, torna-se de suma importância estudá-la com muito cuidado em todos os seus detalhes”<sup>45</sup>.

*A Arte da Guerra* é considerada como o mais antigo compêndio militar que se tem notícia (séc. IV A.C.). Composto de treze capítulos, escrito originalmente em tiras de bambu, o livro é a síntese do conhecimento sobre como a guerra deve ser conduzida. Da mesma forma que em algumas edições de *O Príncipe*, de Maquiavel, são apresentados comentários feitos por Napoleão Bonaparte, existem edições da obra de Sun Tzu que foram comentadas por onze interpretes chineses<sup>46</sup>. Esses comentadores viveram no período entre 155 e 1278 da era cristã e suas observações em muito complementam as ideias apresentadas na forma aforística pelo mestre Sun. O último capítulo do livro é dedicado especialmente ao uso de espões, sendo desta forma a mais antiga referência bibliográfica que se possui voltada ao emprego doutrinário da atividade de inteligência.

Começa condenando o General que, por cobiça, não investe recursos para obter conhecimentos sobre seu adversário. Este torna-se uma pessoa destituída de humanidade,

---

<sup>42</sup> CLARET, Martin in TZU, 2007, p. 16.

<sup>43</sup> Ibid, p. 17.

<sup>44</sup> TZU; PIN, 2004, p. 62.

<sup>45</sup> TZU, 2007, p. 23.

<sup>46</sup> Os onze comentadores são: Ts'ao Ts'ao, Meng Shi, Li Ch'uan; Tu Yu; Tu Mu; Ch'en Hao; Chia Lin; Mei Yao-ch'en; Wang Hsi; Ho Yen-hsi; Chang Yü. Um breve histórico sobre suas vidas pode ser encontrado na versão de *A Arte da Guerra* traduzida por Thomas Cleary e em *The Art of War*, traduzida por Lionel Giles.

pois muitas vidas estão em jogo quando se busca a vitória em uma única batalha decisiva. O conhecimento, entretanto, “não pode ser obtido de deuses ou fantasmas”, uma séria crítica aos que acreditavam em previsões de pitonisas e advinhos, mas “de homens que conhecem a situação do adversário”<sup>47</sup>.

Sun Tzu classificou os espões em cinco tipos. Os Nativos ou Locais, que são os oriundos da própria terra do inimigo. Os Internos, que são homens do adversário que ocupam cargos governamentais ou militares. Os Duplos, espões do oponente que também nos servem. Os Dispensáveis ou Prescindíveis, aqueles que são empregados para fornecer deliberadamente informações falsas ao inimigo. Os Vivos, aqueles que retornam com as informações obtidas.

Quanto ao repertório das informações necessárias alertava: “tens de instruir o teu agente minuciosamente quanto a esses pormenores”<sup>48</sup>, mostrando que cabe ao decisor a definição e a orientação sobre aquilo que se deseja obter.

Ensinava ser fundamental desmascarar os espões inimigos e, subornando-os, fazê-los passar para o seu lado. “Dá-lhes instruções e cuida bem deles. Assim se recrutam e utilizam agentes duplos”. Por meio deles é que se deve recrutar e empregar os espões nativos e internos<sup>49</sup>.

Alertava que quem não for sábio, benevolente, justo, sutil e perspicaz não poderá fazer uso de espões. Concluía que “apenas o governante esclarecido e o general criterioso usarão as mais dotadas inteligências do exército para a espionagem, obtendo, com isso, grandes resultados. As operações secretas são básicas na guerra, pois delas dependem todos os movimentos dos exércitos”<sup>50</sup>.

*A Arte da Guerra*, por fornecer aos seus leitores uma grande inspiração para enfrentarem os desafios com que se confrontam nos dias atuais, vem projetando o pensamento militar em outras áreas do conhecimento, como negócios, administração, marketing, chegando até possuir uma versão voltada ao público feminino<sup>51</sup>. “Não há quaisquer áreas em que não se empreguem espões”<sup>52</sup>. Tudo isso faz de Sun Tzu o nosso primeiro e importante marco para a Inteligência como doutrina.

---

<sup>47</sup> Ibid, p. 108.

<sup>48</sup> Ibid, p. 111.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ibid, p. 112.

<sup>51</sup> CHU, Chin-Nig. *A Arte da Guerra para Mulheres*. 1ª. Edição. São Paulo. Editora Fundamento, 2003.

<sup>52</sup> TZU; PIN, op.cit. p. 135.

A obra de Sun Tzu, entretanto, somente foi traduzida para um idioma ocidental em 1772, pelo padre jesuíta francês J. J. M. Amiot, que viveu por muitos anos em Pequim, e foi publicada em Paris com o título “*Art militaire chinois ou Recueil d’anciens traités sur la guerre composés avant l’ère chrétienne par différents généraux chinois*”.

O desconhecimento desse compêndio no mundo ocidental até o século XVIII, não significa que deste lado do planeta a arte de se buscar o dado negado não fosse conhecida e praticada. Várias referências históricas podem ser encontradas sobre o emprego da atividade de inteligência entre egípcios, gregos e romanos.

No Egito, temos como exemplo, a Batalha de Kadesh (1275 A.C.), onde Pentaur, escriba de Ramsés II, comenta o caso de emprego de espões com o propósito de contrainteligência. Relata que dois beduínos shasu<sup>53</sup> capturados foram conduzidos ao faraó para serem interrogados. Os prisioneiros asseguram a Ramsés que o exército hitita não estava em Kadesh como se temia, mas em Khaleb, uma localidade situada ao norte de Tunip. Entretanto, esses dois homens foram instruídos pelos hititas para passarem aos egípcios uma informação falsa, fazendo-lhes crer que haviam chegado primeiro e teriam obtido, desta forma, uma vantagem militar<sup>54</sup>.

Com respeito à atividade de criptografia<sup>55</sup>, é interesse observar que poucas pessoas naquela época eram versadas na arte de ler e escrever, sendo desta forma a expressão escrita um código a que poucas pessoas, como os escribas, tinham acesso. Não custa lembrar que somente após a descoberta da Pedra de Rosetta, em 1799, e os estudos realizados por Jean François Champollion, já no século XIX, é que os hieróglifos egípcios puderam ser decifrados.

Por ocasião da Segunda Guerra do Peloponeso, ocorrida na Grécia entre 432 e 403 A.C., Tucídides nos mostra como a Inteligência pode contribuir com a tomada de decisão no mais alto nível, permeada de riscos e incertezas. Ao descrever as disputas por Mileto, nos relata que o comandante ateniense Frínicos, apesar de seus companheiros desejarem se fazer ao mar para travar uma batalha decisiva, ao receber informações sobre a chegada da esquadra dos lacedemônios na ilha de Leros, próxima a Mileto, declarou que não exporia os seus navios naquela empreitada, nem autorizaria que outros o fizessem. Alegava

---

<sup>53</sup> Tribo nômade do antigo Egito.

<sup>54</sup> Registrado no *Boletim de Guerra*, que acompanha o *Poema de Pentaur*. Disponível em: <http://www.egiptologia.com/secciones/historia/el-poema-de-pentaur-y-el-boletin-de-guerra/todas-las-paginas.html>.

<sup>55</sup> **Criptografia**: Do grego kriptó (ocultar) grafho (escrever). A arte de escrever em cifra ou em código. (Dicionário Aurélio).

que tal ação só poderia ser conduzida após uma preparação adequada e complementada por informações que dissessem quantos navios poderiam estar disponíveis para o combate, tanto por parte dos inimigos, quanto deles. Ao emitir sua decisão complementou dizendo não ser desonroso para força naval ateniense recuar oportunamente diante de outra esquadra; uma vez que a desonra estaria na sua derrota e a conseqüente desonra da cidade, que seria exposta aos maiores perigos<sup>56</sup>.

Na área da criptografia, Plutarco registrava em seus escritos que os lacedemônios inventaram o “*scytale*”, um bastão em que se enrolava uma cinta de couro, onde o expedidor da mensagem escrevia na lateral desta cinta. Ao se desenrolar a peça de couro o texto ficava inteligível, só podendo ser reconstituído pelo destinatário da mensagem, que possuía um bastão de diâmetro idêntico ao do remetente<sup>57</sup>.

Na disputa entre Roma e Cartago, por ocasião da Segunda Guerra Púnica (218 a 204 A.C.), Cipião, o Africano, general e estadista romano, levou a guerra para o norte da África, que na época, era bem mais desenvolvido e civilizado que a própria Península Itálica. Sexto Julio Frontino<sup>58</sup>, analisando a campanha de Cipião contra Sifax, rei da Numídia, nos relata que:

Cipião, o Africano, aproveitando a oportunidade de enviar uma representação diplomática a Sifax, designou Lélio, e o fez acompanhar por tribunos e centuriões de elite, que, disfarçados de escravos, fossem reconhecer as forças do rei. Com o propósito de examinar mais facilmente a situação do acampamento, deixaram escapar intencionalmente um cavalo, e com o pretexto de recapturá-lo, percorreram a maior parte das instalações perseguindo-o. Depois de reportarem as suas observações, a destruição do acampamento pelo fogo pôs fim a guerra<sup>59</sup>.

No mundo antigo, o Império Romano foi uma das civilizações que mais promoveu o emprego da Inteligência para fins políticos. Devido à sua expansão, Roma era obrigada a possuir uma extensa infraestrutura militar e burocrática, o que a levava a espionar constantemente os seus vizinhos. Sua malha de informantes fornecia relatórios detalhados sobre o poder militar e os recursos existentes fora do Império. Agentes eram infiltrados nas organizações tribais para convencerem seus líderes a se aliarem aos romanos. Espiões eram engajados em ações domésticas, vigiando tanto no Fórum, quanto nos mercados públicos, temperando assim o ambiente político do Império.

---

<sup>56</sup> TUCIDIDES, *História da Guerra do Peloponeso*, Livro Oitavo, Capítulo 27.

<sup>57</sup> ALEM, 1983, p.84.

<sup>58</sup> *Sextus Iulius Frontinus* (cerca de 30 a 104) foi um militar, político e escritor da Roma Antiga. Escreveu, dentre outras obras, *Estratagemas (Strategemata)*, um tratado de técnica militar com fins didáticos, que agrupava fragmentos da história militar grega e romana.

<sup>59</sup> FRONTINO, *Les Stratagèmes*, Livro I, Cap. II - 1.

Militarmente, Julio César empregava os “*exploratores*”, uma unidade de batedores que fazia o reconhecimento adiante do exército em marcha, investigando o território e o dispositivo militar do inimigo durante suas campanhas.

Segundo Alem, César tinha por hábito cifrar suas ordens militares substituindo cada letra do texto de sua mensagem pela quarta letra que se seguia no alfabeto, isto é, substituía o C pelo G, o Z pelo D e assim sucessivamente <sup>60</sup>.

Júlio César conhecia a atividade de inteligência e reconhecia o seu valor. Mas isto não foi o suficiente para evitar ter sido alvo do caso de espionagem e de intriga mais famoso de Roma, que culminou com o seu assassinato, em 15 de março de 44 D.C.. César tomou conhecimento, por meio de espiões, de que estava em curso um atentado contra a sua vida.

A lista de conspiradores lhe foi entregue pouco antes de ser assassinado. A Inteligência havia feito o seu trabalho. Tivesse ele agido de forma diferente, talvez tivesse sobrevivido. Se o comandante ou estadista tem todas as informações e ainda assim toma uma má decisão, não é um fracasso da inteligência, mas incompetência ou mau julgamento de parte do consumidor da inteligência <sup>61</sup>.

Autores do passado atribuem ao Imperador Adriano (76 a 138 D.C.) a criação de uma força policial secreta, o “*frumentarii*” <sup>62</sup>. Esses agentes vieram a empregar técnicas que violavam a privacidade das pessoas, como a interceptação de correspondências. Devido ao uso abusivo desses métodos, eles passaram a ser malvistas pela sociedade, levando a que o Imperador Diocleciano (284 a 305 D.C.), no século III, encerrasse com as atividades dos *frumentarii*, substituindo-os pelos “*agentes in rebus*” <sup>63</sup>.

Os *agentes in rebus* eram mensageiros imperiais que tinham como função precípua o transporte da mala diplomática e dos despachos entre Roma e suas províncias, bem como observar e relatar tudo o que fosse do interesse do governo central. Constituíam uma rede de comunicações que alcançava todo o mundo romano e que era conhecida como “*cursus publicus*”, o principal canal de inteligência do Império.

---

<sup>60</sup> ALEM, 1983, p.87.

<sup>61</sup> *Espionage in Ancient Rome*. Disponível em: <http://www.historynet.com/espionage-in-ancient-rome.htm>. Acesso em: 19 jan. 2009.

<sup>62</sup> A origem do termo *frumentarii* parece ter sido decorrente da palavra de redação semelhante que identificava os cobradores de milho de uma província, função que possibilitava o contato suficiente com os habitantes locais para adquirir uma considerável quantidade de informações sobre um determinado território. (SMITH, 1875).

<sup>63</sup> O termo “*agente*” tem origem no verbo latino *agere* (*agir*), significando **aquele que age**. “*Rebus*” é o originado do substantivo *res, rei*, que significa **aquilo que é público**. Assim, “*agente in rebus*” pode ser entendido como **agente público**.

Esses mensageiros faziam parte da “*Schola*”, um tipo de departamento do governo que era subordinado ao prefeito pretoriano, mas que durante o império de Constantino I (306 a 337 D.C.) passou para o controle do “*magister officiorum*” (chefe dos serviços). Ninguém era admitido na *Schola*, ou dela podia ser removido, sem que houvesse uma sanção imperial.

No governo de Constâncio II (337 a 361 D.C.), esses agentes passaram a exercer funções policiais, as quais se agregaram a censura e a delação<sup>64</sup>. Essas atividades policiais foram mais tarde suspensas, devido à corrupção que impregnou em seu pessoal. Novamente, o desvio da atividade de inteligência a transformou odiosa para o povo.

A *Schola* talvez possa ser considerada como a primeira estrutura organizacional de Inteligência, que no reinado de Leão I (457 a 474 D.C.) chegou a possuir um total de 1248 homens<sup>65</sup>. Mas foi, indubitavelmente, com o Império Romano que a Inteligência se consolidou como uma ferramenta das relações políticas do Estado, com seus bons e maus usos.

Apesar da cisão do Império Romano (395 D.C.), as atividades de inteligência permaneceram ativas até a queda de Constantinopla em 1453, decretando o fim do Império Bizantino<sup>66</sup>.

Com a extinção do Império Romano do Ocidente (476 D.C.), o cristianismo passou a ganhar maior força política. A Igreja evoluía dos pensamentos agostinianos onde “embora não estivesse ausente o patriotismo, a salvação do corpo importava menos que a das almas”<sup>67</sup>, ideias estas materializadas em *A Cidade de Deus* (416-427 D.C.), para os escritos políticos de Tomás de Aquino, retratados na *Suma Teológica* (1265-1272) e no *Do governo do Príncipe, ao rei de Chipre* (1267)<sup>68</sup>, onde a ética do catolicismo era pregada como princípio a ser seguido pelos governantes na condução de seus reinos.

A Igreja passava a se preocupar não só com o espiritual, mas cada vez mais com o temporal. Vigorava, com todo o seu poder e influência, a administração papal sobre os Estados Pontifícios, que, em sua maior parte, estavam situados na península itálica.

---

<sup>64</sup> SILVA; MENDES, 2006, p. 206.

<sup>65</sup> Detalhes sobre os *agentes in rebus* podem ser encontrados no Livro XII, Título XX do Código Justiniano Anotado, disponível em: <http://uwacadweb.uwyo.edu/blume&justinian/Book%2012PDF/Book12-20.pdf>

<sup>66</sup> Gonçalves relata em sua tese, de forma sucinta e pitoresca, a história do “fogo grego”, um dos trabalhos de contra-inteligência mais bem feitos, voltado à proteção do conhecimento, realizado pelo Império Bizantino. (GONÇALVES, 2008, p. 24).

<sup>67</sup> BOUTHOU; MOSCA, 1968, p. 71

<sup>68</sup> *De Regimine Principum, ad Regem Cypri*.

Desde os princípios da Idade Média até o século XVIII, a Igreja, no seio da qual se reunia uma grande parte das elites intelectuais e culturais, desempenhava um papel político importante e colocava no governo, na diplomacia e inclusive nos exércitos muitos de seus homens <sup>69</sup>.

Neste período, onde o poder secular da Igreja se mostrou mais atuante, surgiu aquele que, por delinear os princípios basilares para o emprego da atividade de inteligência na política, na diplomacia e na guerra, se tornou também marcante em nosso estudo: Nicolau Maquiavel.

Sua vida pública começou aos 29 anos, quando assumiu o mais alto cargo da Segunda Chancelaria de Florença, dias após testemunhar o triste fim da disputa entre o dominicano Girolamo Savonarola e o Papa Alexandre VI, fato este marcante em sua vida.

Passou, então, a Inteligência a também fazer parte de sua rotina de trabalho. Como observado pelo embaixador e ex-ministro Marcílio Marques Moreira, “seu título, Secretário, o que detém e manipula os segredos do Estado, bem traduz sua função e a medida do seu prestígio, que o tecnocrata de hoje ainda encontra na posse e no uso da centelha do poder: a informação” <sup>70</sup>.

Podem ser observadas em suas obras diversas passagens onde o autor florentino comenta a importância da Inteligência no processo decisório, seja ele no campo político, diplomático ou militar.

Em *O Príncipe* (1513), adverte que

o príncipe prudente adotará, portanto, um terceiro caminho, escolhendo como conselheiros homens sábios, e dando-lhes inteira liberdade para falar a verdade, mas só quando interrogados, e apenas sobre o que lhes for perguntado. O príncipe solicitará seu parecer sobre tudo, deliberando depois sozinho, do seu próprio modo <sup>71</sup>.

Nos *Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio* (1517), expressa que “embora seja condenável empregar a fraude na vida ordinária, durante a guerra ela é louvável e gloriosa. (...) Na minha opinião, a quebra dos compromissos e dos tratados não é uma fraude gloriosa” <sup>72</sup>.

Em sua *A Arte da Guerra* (1520), ensina que: “se desejares conhecer os segredos e os planos de teus inimigos, poderás enviar embaixadores acompanhados de

---

<sup>69</sup> ALEM, 1983, p. 22

<sup>70</sup> MOREIRA, 2006, p. 11

<sup>71</sup> MAQUIAVEL, 2006, p. 139.

<sup>72</sup> Idem, 2000, p. 417.

homens peritos na arte da guerra, disfarçados como serviçais”<sup>73</sup>, como ocorrido com a representação diplomática enviada a Sifax por Cipião.

Maquiavel exercia cumulativamente o cargo de Secretário do Conselho dos Dez de Liberdade e da Paz, comissão encarregada da política externa e dos assuntos militares da república. Sua função era a de “informar os Senhores e o Conselho dos Dez sobre os problemas militares e políticos, de forma que pudessem ser tomadas decisões adequadas a cada caso”.<sup>74</sup> Se considerarmos que os políticos ficavam nesses cargos normalmente por alguns meses e os secretários e seus ajudantes os exerciam por longos anos, estes últimos executavam uma tarefa vital para a vida institucional da República de Florença.

Os inúmeros relatórios oficiais de Maquiavel, redigidos por ocasião de suas missões como Secretário do Conselho dos Dez, se comparam aos atuais Relatórios de Inteligência. Assim foram o *Discurso ao Magistrado dos Dez sobre a situação de Pisa* (1499); o *Relatório sobre as coisas feitas pela República Florentina para pacificar as facções em Pistóia* (1502); o *Relatório sobre as coisas da Alemanha feito a 17 de junho de 1508*; o *Relato sobre as coisas de França* (1510), dentre outros. Como exemplo da capacidade de observação e análise de Maquiavel, extraímos o seguinte texto do *Resumo das coisas da Alemanha*:

As tropas alemãs são muito bem montadas, mas são pesadas e bem armadas na parte que usam armar. Mas deve-se notar que em um prélio de armas contra os italianos ou franceses nada valeriam; não pela qualidade dos homens, mas porque não usam nos cavalos armadura de qualquer espécie, e as selas pequenas, fracas e sem estribos, de maneira que qualquer pequeno choque os atira por terra. Eis outra coisa que os torna mais débeis: do busto para baixo, isto é, coxas e pernas, não se resguardam em nada; de modo que, não podendo aguentar a primeira investida, e nisso consiste a importância das tropas e do feito de armas, não podem combater com arma curta; porque podem ser atingidos, assim como os seus cavalos, nos lugares desguarnecidos, e está nas possibilidades de qualquer peão com lança arrancá-los dos cavalos ou destripá-los; e além disso, pelo próprio peso, mal se aguentam, quando se agitam os cavalos.<sup>75</sup>

Maquiavel procurava manter o decisor estratégico suprido de informações pertinentes e oportunas, possibilitando a ação antecipada e evitando que as consequências provindas do seu desconhecimento gerassem custos elevados, não só do ponto de vista militar, mas também político. Ele próprio já advertia que os príncipes “devem contudo aconselhar-se com muita frequência, ouvindo com paciência a verdade sobre os assuntos indagados, mostrando-se descontentes ao perceber que alguém tem escrúpulos em lhes dizer

---

<sup>73</sup> Idem, 2003, p. 119.

<sup>74</sup> VIROLI, 2002, p. 50.

<sup>75</sup> MAQUIAVEL, 1987, p. 167

a verdade”.<sup>76</sup> Mencionava que os negócios do Estado, como a tísica, “no principio é fácil de curar, mas difícil de diagnosticar, e que, com o tempo, quando não é desde logo reconhecida e tratada, torna-se fácil de reconhecer e difícil de tratar”.<sup>77</sup>

Moreira comenta que “Maquiavel nos legou como herança indelével: a ação política, para ser eficaz<sup>78</sup> e responsável, exige informação correta, diagnóstico oportuno, avaliação adequada dos resultados previsíveis, capacidade de decisão e, sobretudo, sabedoria”.<sup>79</sup>

Já nos dizia o próprio secretário florentino que “para um general, nada é mais necessário e útil que conhecer as intenções e planos do inimigo. Quanto mais difícil é conseguir esse conhecimento, maior o mérito daquele que corretamente o antecipa”.<sup>80</sup> Esta frase se tornou a máxima do Serviço de Informações e Segurança da República Italiana<sup>81</sup>.

Se Maquiavel formulou as argumentações que sustentam a teoria de se empregar a Inteligência em prol da política estatal, Walsingham e Richelieu levaram, com maestria, esta teoria para a prática.

Sir Francis Walsingham estudou leis e idiomas na Universidade de Pádua, Itália, período em que iniciou o estabelecimento dos contatos que o levariam criar a sua rede de espionagem no continente. Alguns autores lhe atribuem ser um admirador dos escritos de Maquiavel<sup>82</sup>.

Retornou a Inglaterra por ocasião da ascensão de Elizabeth I ao trono (1558). Foi eleito membro da Câmara dos Comuns, representando a cidade de Banbury (1559). A partir de seu apoio aos huguenotes, por determinação de Elizabeth, começou a organizar sua famosa rede de inteligência, recrutando especialmente intelectuais, artesãos, falsificadores, criptógrafos, decifradores etc.

---

<sup>76</sup> MAQUIAVEL, 2006, p. 141.

<sup>77</sup> Ibid. p. 38.

<sup>78</sup> Faça neste trabalho uma distinção conceitual dos termos **eficácia**, **eficiência**, **efetividade**, **economicidade**. **Eficácia** é a característica de algo que cumpre o propósito para o qual foi feito. Ex: A vela, a lâmpada incandescente e a fluorescente produzem luz, logo as três são eficazes. **Eficiência** é a característica de algo que possui a melhor relação custo-tempo-benefício. Ex: A fluorescente é a que produz mais luz, por mais tempo, por um menor custo, logo ela é mais eficiente. **Efetividade** é a de quem produz algo com maior durabilidade. Ex: A fluorescente, por produzir luz por mais tempo antes de se esgotar a sua vida útil, é a mais efetiva de todas. **Economicidade** é a característica de quem cumpre o seu propósito com o menor custo, ou seja, de forma mais econômica. Ex: A vela produz luz da forma mais barata. Deste modo, entendo que Marcílio Marques Moreira, no texto apresentado, quis expressar a ideia de “eficiente”.

<sup>79</sup> MOREIRA, 2006, p. 26.

<sup>80</sup> MAQUIAVEL, 2000, p. 373.

<sup>81</sup> Como pode ser observado na página do Serviço de Inteligência italiano, disponível em: <http://www.sistemadinformazioneperlasicurezza.gov.it/pdcweb.nsf/pagine/Homepage>.

<sup>82</sup> Como pode ser observado na página da Enciclopédia das Universidades Estaduais dos Estados Unidos da América em: <http://encyclopedia.stateuniversity.com/pages/20370/Sir-Francis-Walsingham.html>

Assumiu, em 1573, o cargo de Secretário de Estado, onde construiu e elaborou um sistema de inteligência eficiente, que teve em seu quadro permanente mais de meia centena de agentes através de toda a Europa. Antecipou-se e frustrou várias conspirações, como a de Anthony Babington (1561-1586), que levou à execução de Maria Stuart, rainha da Escócia (1587).

Este sistema também proveu a Inglaterra de importantes detalhes referentes à Armada Espanhola, tais como: navios que a compunha, seu estado de prontidão, equipamentos disponíveis, quantitativo de homens e suprimentos logísticos. Com os conhecimentos adquiridos, Walsingham negociou com banqueiros a não concessão de certos empréstimos a Felipe II, resultando num importante retardo no ataque contra os ingleses, o que possibilitou um melhor preparo da esquadra de Elizabeth<sup>83</sup>.

Entretanto, passadas essas grandes ameaças, Elizabeth reduziu seus gastos com a atividade de inteligência, levando a que seu leal assessor arcasse com os custos para a manutenção da rede de informantes. Tal situação, aliada às dívidas assumidas pelo falecimento de seu genro, Sir Philip Sidney, colocou-o em grandes dificuldades financeiras. Walsingham dedicou sua vida e seus bens em prol da Inteligência inglesa. Morreu endividado em 1590, aos sessenta anos de idade. Deixou como herança o embrião da organização de um sistema de inteligência voltado aos interesses do Estado. A Inglaterra de Elizabeth dava os seus primeiros passos para se tornar a potência marítima hegemônica dos anos vindouros.

No século XVII, foi o Cardeal Richelieu, na França, quem assumiu o papel de grão-mestre da Inteligência europeia. Apesar de ser um representante da Igreja Católica, ele fez uso de todos os recursos da atividade de inteligência em prol da *Razão do Estado*<sup>84</sup>.

Este conceito rompia com a noção medieval de uma moral universal pregada pelos tomistas e agostinianos. O bem para a Igreja não era necessariamente o bem para o Estado. Richelieu praticava a teoria de Maquiavel que pregava que “o príncipe prudente não

---

<sup>83</sup> US NAVY, 1975, p. 36.

<sup>84</sup> Segundo Norberto Bobbio, por *Razão de Estado* “se entende aquele conjunto de máximas e princípios segundo os quais ações que não seriam justificadas, se praticadas só pelo indivíduo, são não só justificadas como também por vezes exaltadas e glorificadas se praticadas pelo príncipe ou por quem quer que exerça o poder em nome do Estado. Que o Estado tenha razões que o indivíduo não tem ou não pode fazer valer é outro dos modos de evidenciar a diferença entre política e moral, quando tal diferença se refere aos diversos critérios segundo os quais se consideram boas ou más as ações desses dois campos”. (BOBBIO, 1998, p. 962). Apesar de não empregar essa expressão, Maquiavel expôs tal conceito tanto em *O Príncipe*, quanto em seus *Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio*.

deverá pois agir com boa-fé, quando, para fazê-lo, precise agir contra seus interesses”<sup>85</sup>. Pela “*Raison d’État*”, os “fins justificam os meios”<sup>86</sup>.

Para Magnoli, “o cardeal Richelieu (...) figura como pioneiro na distinção entre a esfera privada, na qual se moviam as convicções religiosas, e a esfera pública, que é a da razão de Estado. Ele disse: ‘O homem é imortal, sua salvação é no outro mundo; o Estado não tem imortalidade, sua salvação é agora ou nunca’<sup>87</sup>”.

Atribui-se a Richelieu a criação do “*Cabinet Noir*”, inicialmente um serviço voltado para a interceptação de mensagens e a criptografia, mas que se tornou gradativamente na organização responsável pela Inteligência estatal da França de Luís XIII.

Para o eficiente funcionamento desse aparato de inteligência, Richelieu contava com a ajuda de François Leclerc du Tremblay, mais conhecido como Padre Joseph, um monge capuchinho de sua total confiança e que deu fama à expressão *Eminência Parda*<sup>88</sup>, a que lhe foi atribuída. Tremblay dedicou sua vida tanto ao trabalho religioso, quanto à execução de difíceis ações diplomáticas para as quais foi designado. Apesar de ser contrário aos turcos e sonhar com a restauração do catolicismo romano em toda a Europa, atuou em prol de uma política que reforçou os laços com o protestantismo e o Império Otomano.

Sua rede de agentes e informantes mantinha o Cardeal sabedor de tudo o que corria dentro e fora dos limites do reino francês. Isto foi fundamental para Richelieu conduzir a França na Guerra dos Trinta Anos. Não teve a chance de ver o final da guerra, pois faleceu em 4 de dezembro de 1642. Mas muitos dos êxitos decorrentes da Paz de Westfália, que proporcionou um novo ordenamento jurídico internacional baseado no conceito de soberania do Estado, lhe são devidos. Uma vez mais a Inteligência atuava em prol das atividades políticas, diplomáticas e militares.

Richelieu preparou a França para alcançar o auge do poder absolutista com o *Rei Sol*<sup>89</sup> e se tornar a principal potência terrestre da Europa continental.

A Inteligência passou a estar cada vez mais presente nas cortes europeias. As intrigas palacianas não eram somente um prazer fútil da nobreza. Por trás delas estavam a

---

<sup>85</sup> MAQUIAVEL, 2006, p. 107.

<sup>86</sup> Ibid, p. 109

<sup>87</sup> MAGNOLI, 2008, p. 10.

<sup>88</sup> Eminência era uma forma de tratamento dada exclusivamente aos Cardeais, que se trajavam na cor vermelha. Tratar o Padre Joseph de “eminência” era uma alusão jocosa a sua posição de conselheiro poderoso e de ator político prestigiado que agia nos bastidores. O termo *Eminência Parda* (em francês *Éminence Grise*) era uma alusão à cor de suas vestes de monge. O jargão passou então a ser empregado para designar pejorativamente os assessores mais influentes de um decisor de alto nível.

<sup>89</sup> Forma como se autodenominou Luís XIV.

busca do conhecimento para emprego dos Estados. Os salões eram frequentados por diplomatas, militares, nobres e, até mesmo, cortesãos. Os lendários Giacomo Casanova<sup>90</sup> e Charles de Beaumont<sup>91</sup> são exemplos de famosos espões que atuaram em diversas nações em prol do Estado francês.

A proeminência externa da nação francesa, mais uma vez fez com que o aparato de inteligência voltasse seu foco para as atividades domésticas. E uma vez mais passou a atuar como órgão repressor do Estado.

Com o advento da Revolução Francesa (1789), essa tendência se intensifica com a crescente preocupação por parte de Robespierre e seus revolucionários com a segurança interna e o controle dos cidadãos. Foi o período conhecido como o Regime do Terror.

Também nesse período se sobressai Napoleão Bonaparte, o general mais popular e famoso da época, que lutou pela Revolução contra os Estados absolutistas. Mais tarde viria a ser o Primeiro-Consul da República (1799 a 1804) e Imperador da França (1804 a 1815). A ele é atribuída a frase: “Um espão no lugar certo vale tanto quanto 40.000 soldados”<sup>92</sup>.

O estado-maior<sup>93</sup> francês, já naquela época, possuía oficiais que tinham a seu encargo atividades administrativas, operativas, de abastecimento e de inteligência.

---

<sup>90</sup> Casanova em seu livro de memórias relata com detalhes o seu recrutamento pelo Cardeal de Bernis, Ministro do Exterior de Luiz XV; as instruções que recebeu do Abade de la Ville, Oficial Chefe Permanente de Relações Exteriores, para a execução de sua missão (aproximar-se dos oficiais da esquadra inglesa sediada em Dunquerque e preparar um minucioso relatório sobre o seu abastecimento, número de marinheiros, canhões, munição, disciplina etc.); bem como a descrição de como realizou a tarefa determinada. Neste período, a França enfrentava a Inglaterra na Guerra dos Sete Anos. Este relato encontra-se disponível na página: <http://ebooks.adelaide.edu.au/c/casanova/c33m/chapter57.html>

<sup>91</sup> Charles de Beaumont ficou conhecido como o Cavaleiro d'Éon, nome que deu origem ao “eonismo” (travestismo masculino). Contemporâneo de Casanova, foi diplomata, advogado, militar e espão. Entretanto, possuía uma peculiaridade: gostava de se passar por mulher. Em 1755, realizou missão secreta na Rússia (apresentou-se a Czarina como Lya de Beaumont, secretária da embaixada francesa, levando uma carta pessoal de Luís XV). Em 1761, foi incorporado no Regimento dos Dragões, com o posto de Capitão. Foi herói de guerra, sendo agraciado com a Cruz de São Luís e o título de Cavaleiro. Após a Guerra dos Sete Anos, sob a orientação do *Cabinet Noir*, realizou nova missão secreta, desta vez na Inglaterra (obter informações para o plano de Luís XV de invadir aquele país). Rumores sobre a sexualidade de d'Éon, provocados pelo embaixador francês, Conde de Guerchi, levou a que deixasse Londres, em 1777. Uma ordenação real proibiu-o usar “roupas diferentes das adequadas às mulheres”. Retornou mais tarde a Londres, onde viveu como mulher, vindo a falecer, falido e na miséria, em 1810. (GONÇALVES, op.cit. p. 32 e 33). Curioso notar que o próprio Casanova acreditava ser d'Éon uma mulher. Em suas memórias comenta: “Eu travei conhecimento com o Chevalier d'Éon, secretário da embaixada, que se tornou famoso mais tarde. (...) Apesar de suas maneiras viris eu reconheci-a logo como uma mulher; sua voz não era aquela de um castrato, e sua forma era arredondada demais para ser um homem. Eu nada digo da ausência de pelos em sua face, o que pôde ser um acidente”. Relato disponível em: <http://etext.library.adelaide.edu.au/c/casanova/c33m/chapter105.html>

<sup>92</sup> HOLLINS, Dave. Resenha do livro *Secret Service: British Agents in France, 1792-1815* de Elizabeth Sparrow. Disponível em: [http://www.napoleon-series.org/reviews/general/c\\_sparrow.html](http://www.napoleon-series.org/reviews/general/c_sparrow.html). Acesso em: 09 fev. 2009.

<sup>93</sup> Atribui-se a criação dos estados-maiores militares ao rei sueco Gustavo Adolfo (1594 - 1632), conhecido pelo seu sucesso nas campanhas da Guerra dos Trinta Anos. Ele padronizou os estados-maiores dos regimentos, constituindo-os com um coronel (chefe do estado-maior), um tenente coronel, um major (normalmente encarregado da assessoria de operações), um subtenente (como contramestre-chefe), dois capelães, dois juizes de direito, quatro cirurgiões, quatro delegados (“marshals”), um delegado assistente, uma série de funcionários e um carrasco. O estado-maior de Gustavo Adolfo assemelhava-se ao dos regimentos, acrescidos de pessoal de artilharia, engenharia e escudeiros. (in ABOUL-

Entretanto, Napoleão acreditava tanto na importância desta última atividade que, no exercício de suas funções como militar e estrategista, possuía em seu estado-maior pessoal uma seção de inteligência e uma de topografia. A primeira, constituída de dois oficiais e um sem número de agentes, tinha como tarefas consolidar as informações recebidas do inimigo e obter qualquer outra informação que se fizesse necessária para o planejamento. A outra cabia manter atualizada sobre um grande mapa a situação de suas próprias forças e as do oponente. Era o embrião da atual estrutura militar de Comando e Controle<sup>94</sup>.

Durante a Guerra contra a Áustria, em 1805, Napoleão fez uso de Carl Ludwig Schulmeister, um contrabandista que se tornou espião a soldo da França. Este ficou famoso por ter assumido a chefia do setor de inteligência do estado-maior do General Mack, comandante do exército austríaco, e que, empregando a arte do engodo, provocou a sua derrota na Batalha de Ulm<sup>95</sup>.

Entre 1805 e 1809, Schulmeister distinguiu-se tanto em batalhas, como na espionagem, empreendendo missões na Irlanda, na Inglaterra e na Alemanha. Seu sonho era ser reconhecido como herói e agraciado com a “*Légion d’Honneur*”. Pelos seus esforços, foi designado para o cargo de comissário geral dos exércitos de campo, posto em que podia acumular uma fortuna substancial. Entretanto, Napoleão nunca lhe concedeu a Legião de Honra, alegando que o “ouro é a única recompensa apropriada para os espiões”<sup>96</sup>.

Além de seus organismos militares de inteligência, Napoleão mantinha, em seu Ministério da Polícia, um eficiente serviço secreto de característica político-policial que cobria toda a Europa. Criado em 2 de janeiro de 1796, este Ministério visava

---

ENEIN, Youssef. Resenha do livro *Chief of Staff: The Principal Officers Behind History’s Great Commanders* de David Zabecki. Disponível em:

[http://www.dcmilitary.com/stories/070308/waterline\\_28134.shtml](http://www.dcmilitary.com/stories/070308/waterline_28134.shtml). Acesso em: 09 abr. 2009).

<sup>94</sup> Louis-Alexandre Berthier foi o Chefe do Estado-Maior de Napoleão que traduziu suas visões estratégicas em ordens operacionais práticas. Apesar de ter sido um assessor competente e lidado com a difícil personalidade de Napoleão, ele não exerceu o comando de um exército do campo. Berthier tinha a capacidade de reorganizar e recompor o exército francês, após Napoleão empregá-lo contra os exércitos europeus. Napoleão teve seu Chefe de Estado-Maior a seu lado em todas as batalhas de 1796 a 1814, com exceção de Waterloo. (in ABOUL-ENEIN, Youssef. op.cit.)

<sup>95</sup> Schulmeister (1770-1853) foi um agente secreto subordinado a Anne-Jean-Marie-René Savary, Duque de Rovigo, general e chefe da inteligência militar francesa. Em 1805, Savary o apresentou a Napoleão com essas palavras: “*Este, Senhor, é o homem; todo cérebro e nenhum coração*”. Nesse mesmo ano, se apresenta em Viena como um nobre húngaro, exilado da França por suspeita de espionagem. Conhece o Barão Mack Von Leiberich, que dele se agrada e o emprega no seu estado-maior como chefe da inteligência. Schulmeister fornece informações falsas, incluindo jornais e cartas francesas especialmente impressos que divulgavam a existência de agitação e oposição à Napoleão dentro da França. Para dar veracidade aos dados fornecidos, subornou dois oficiais austríacos para confirmarem essas informações, de forma independente das que havia repassado. Em outubro de 1805, convencido que as tropas francesas estavam se retirando do front para reprimir a rebelião, Mack partiu então com todo seu exército, sendo rapidamente cercado pelas forças francesas, que lhes eram superiores, e forçado a render-se em Ulm. (HIND, 1963, p. 42-46).

<sup>96</sup> “*Schulmeister was awarded wealth for his efforts, but longed for the Legion of Honor, which Napoleon never bestowed, claiming, ‘gold is the only suitable reward for spies’*”. IOFFE. *Espionage during Napoleonic Wars*. Disponível em: <http://www.espionageinfo.com/Mo-Ne/Napoleonic-Wars-Espionage-During.html>

descentralizar do Ministério do Interior os serviços relacionados com a manutenção da ordem e a ameaça de agitação subversiva oriunda dos jacobinos<sup>97</sup>. Este serviço esteve por muito tempo sob a direção do astucioso Joseph Fouché, nome que foi muito temido na própria França e por toda Europa.

Fouché serviu ao Diretório (1799), ao Consulado, ao Primeiro Império, ao Governo Provisório pós-Waterloo (1815) e à Luís XVIII (1815). No exercício de seus diversos mandatos, “a prática de espiar os espiões alcançou tamanhas proporções que o termo ‘contraespionagem’ ficou de uso popular”<sup>98</sup>.

Fouché promoveu um intenso trabalho voltado à detecção de espiões estrangeiros, ao isolamento e desarticulação dos focos insurrecionais e à repressão à criminalidade comum. Deixou o cargo, em 1815, para assumir a embaixada em Dresden, mas foi alcançado pela lei real de 1816, por ter votado, quando deputado, a favor da pena de morte para Luis XVI, o que o levou a se exilar em Trieste, onde faleceu em 1820.

Richelieu, Padre Joseph, Napoleão e Fouché foram alguns dos nomes que marcaram a história francesa pelo uso político que fizeram dos serviços de inteligência, agora já estruturados como um “*bureau*” do Estado. O *Cabinet Noir*, o órgão central de Inteligência, atravessou todo o período revolucionário, permanecendo ativo até o Segundo Império, já com o nome de “*Sûreté Generale*”.

Um novo equilíbrio do poder entre as grandes potências europeias que tentavam restaurar as dinastias e as fronteiras existentes no período pré-revolução francesa foi buscado no Congresso de Viena (1815). Reuniam-se novamente ali os três ingredientes propiciadores do incremento da atividade de inteligência: política, diplomacia e o elemento militar. Além das já citadas Inglaterra e França, a Inteligência começou a ganhar destaque como integrante da burocracia estatal também na Prússia e na Rússia.

Na Prússia, destacou-se Johann Carl Wilhelm Eduard Stieber. Foi o *spy master* de Otto von Bismarck. Era responsável tanto pela vigilância doméstica, quanto pelas atividades externas<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> Disponível em: <http://les.guillotines.free.fr/chrono322.htm>. Acesso em 10 fev. 2009.

<sup>98</sup> US NAVY, 1975, p. 37.

<sup>99</sup> Importante frisar que a Prússia, desde o período napoleônico, adotava a prática do estado-maior, designando oficiais especialistas para o apoio a decisão dos comandantes nos campos de batalha. Mais tarde, criou academias militares de guerra para treinar oficiais no exercício de funções em estados-maiores. Em 1814, a Prússia estabeleceu, por lei, um Estado-Maior General e um estado-maior para cada divisão e corpo de exército. O famoso Chefe do Estado-Maior de Bismarck foi o Marechal Helmuth von Moltke. O sistema prussiano de estados-maiores passou a ser adotado pelos grandes exércitos modernos.

Estudante de Direito, foi obrigado a trabalhar para custear seus estudos, pois seu pai queria que fosse um pastor luterano. Começou trabalhando para a Polícia de Berlim. Agradando-se da atividade, afastou-se do Direito. Após a Revolução de 1848, onde a Prússia saiu fortalecida em relação à Áustria, na questão da unificação dos estados germânicos, foi designado por Frederico Guilherme IV para ser o Chefe da Seção de Polícia Criminal<sup>100</sup>.

Com o apoio de Stieber, Bismark foi capaz de subjugar a Dinamarca (1864), a Áustria (1866) e a França (1870). Estima-se que possuía por ocasião da Guerra Franco-Prussiana cerca de 12.000 espiões espalhados por toda Europa. Organizou e chefiou o Serviço Central de Inteligência (*Central Nachrichtenburo*) até 1870, quando se afastou por problemas de saúde. Tinha o propósito de difundir a propaganda e concentrar o uso de estatísticas e biografias para o uso em inteligência. Sua principal contribuição para com a organização de um serviço de inteligência foi com a efetividade e a amplitude da rede de agentes e informantes.

Era um perito no campo da inteligência política. Durante o inverno de 1850, foi ordenado investigar um exilado político extremista chamado Karl Marx. Em suas memórias<sup>101</sup>, comenta que entrou na casa de Marx, em Londres, e roubou a lista de membros da Liga Comunista. As informações constantes dos arquivos foram enviadas à França e a vários Estados alemães. Muitos dos associados de Marx foram, então, condenados a prisão por um longo tempo.

Cepik comenta que “na segunda metade do século XIX, a dinastia Romanov contratou o prussiano Wilhelm Stieber para reorganizar a polícia política”.<sup>102</sup> Tal evento, como nos explica Rowan, se deveu ao sucesso de Stieber em suas ações de monitoramento de pessoal. Entretanto não permaneceu em São Petersburgo. Sua missão era a de montar para o Czar uma rede de informações para rastrear e capturar não só os delinquentes e criminosos que haviam desaparecido da Rússia, mas também políticos e descontentes com o regime.

Apesar de ter sido regamente pago por este serviço, nunca deixou de espionar em prol da Prússia<sup>103</sup>. Stieber teria sido o responsável por explorar o conhecimento, oriundo

---

<sup>100</sup> A Polícia Criminal trataria, inicialmente, de todos os temas não políticos e suas operações não se restringiriam geograficamente a determinados distritos. Entretanto, tão logo assumiu o cargo, incluiu também os assuntos políticos. (DEFLEM, 1996, p. 48)

<sup>101</sup> STIEBER, Wilhelm J.C. E. *The Chancellor's Spy: The Revelations of the Chief of Bismarck's Secret Service*. Grove Press. New York, 1980, p. 25-38, in DEFLEM, op.cit. p. 49.

<sup>102</sup> CEPIK, op.cit. p. 99

<sup>103</sup> ROWAN, 1955, p. 91.

de contatos que possuía na Rússia, sobre um atentado contra o czar Alexandre II. Esta ação seria praticada por poloneses descontentes, por ocasião da visita diplomática à França de Napoleão III, em 1867. De modo a atender ao propósito estabelecido por Bismarck de inviabilizar qualquer tentativa de formação de uma aliança entre a Rússia e a França, antes da promulgação da guerra Franco-Prussiana, Stieber aguardou até o último momento para repassar a informação aos franceses. A divulgação do atentado foi feita de modo a aparentar uma descoberta de última hora, destinada a “ajudar” os anfitriões a salvar o seu honorável hospede. Isto obrigou a que os franceses atuassem de forma alarmante junto ao Czar e sua comitiva, bem como provocou uma ruidosa captura dos potenciais assassinos.

Como nenhum crime havia sido cometido, pois a prisão dos suspeitos foi feita sem que existissem provas concretas que demonstrassem que um atentado seria cometido ou que os associasse a tal evento, não existiam motivos para indiciá-los, nem para levá-los a julgamento. O Czar não ficou nada satisfeito com esta solução, tendo, inclusive, comentado que “o adventício napoleônico se havia cuidado tão pouco da vida de um imperador real, que não se incomodou em castigar um assassino que esteve a ponto de executar seu crime”.<sup>104</sup> O mestre dos espões de Bismarck havia conquistado o seu objetivo.

Stieber, como Fouché, foi tido como um homem desprezível, sem moral e desagradável. Juntamente com Fouché, é visto como o criador do moderno sistema de inteligência.

A rede de monitoramento de pessoal montada por Stieber para os russos veio mais tarde a se consolidar como o braço externo da “*Okhrana*”<sup>105</sup>. A *Okhrana* foi o resultado da evolução de uma série de instituições da Rússia czarista voltadas a atividade de polícia política, que teve início com os “*Oprichnik*”, a polícia secreta de Ivan, o Terrível, criada 1564<sup>106</sup>.

A *Okhrana* foi criada após a morte de Alexandre II, por atentado à bomba, em 1881, com o propósito de combater o terrorismo político e as atividades revolucionárias dos comunistas. Em outras palavras, proteger a família imperial e o regime que representavam.

---

<sup>104</sup> ROWAN, 1955, p. 94- 95.

<sup>105</sup> *Otdeleniye po Okhraneniyu Obshchestvennoy Bezopasnosti i Poryadka* - Departamento para a Defesa da Segurança e Ordem Pública

<sup>106</sup> Os *Oprichniki* formavam uma irmandade criminosa, disfarçada de ordem religiosa, tendo em Ivan uma espécie de abade-chefe. Os alistados, em sua maioria, originavam-se da pequena nobreza provinciana que, servindo caninamente ao czar, viam um modo de ganhar terras e fazer prosperar suas famílias. Vestiam-se todos de negro como numa ordem monacal, inclusive o czar, e tinham amarrados nas selas dos seus cavalos, pendentes, cabeças de cães decepadas para mostrar a todos a sua determinação assassina. Formavam uma tropa de elite, o equivalente russo-tártaro da guarda pretoriana dos imperadores romanos. (SCHILLING, Voltaire. *Ivan, o Terrível*. Disponível em: [http://www.terra.com.br/voltaire/antiga/ivan\\_grozny.htm](http://www.terra.com.br/voltaire/antiga/ivan_grozny.htm).)

Como mencionado por Gonçalves, a *Okhrana* promoveu, em 1887, a captura de Alexander Ulyanov, responsável pelo assassinato do Czar. “Ulyanov foi julgado e condenado à morte pelas autoridades czaristas. O irmão de Alexander foi exilado e prometeu vingar sua morte. Esse jovem se tornou um líder revolucionário, e adotou o nome de Lênin”<sup>107</sup>.

Um dos métodos operacionais preferidos da *Okhrana* era o recrutamento de pessoal. Controlava uma vasta rede de informantes, agentes duplos e agentes provocadores<sup>108</sup>, que operavam a partir de São Petersburgo e Moscou, bem como de cidades no exterior onde se concentravam grande número de exilados russos, como Paris e Londres. Existem especulações de que Stalin, inclusive, teria sido um agente dessa organização<sup>109</sup>.

Dentre os diversos agentes recrutados estava Roman Malinovsky. Tendo participado da Revolução de 1905 na Rússia, foi preso em 1909 e expulso de São Petersburgo. Em 1910, foi novamente preso, desta vez em Moscou, quando passou a ser informante da *Okhrana*. Recebia 100 rublos por mês para delatar os membros do Partido Bolchevique e os locais onde eram guardadas as literaturas proibidas. Em 1912, Lênin propôs a sua admissão no Comitê Central do Partido e defendeu a sua candidatura para a Duma. Eleito, assumiu a condição de líder da bancada bolchevique. Sua traição só foi descoberta após a Revolução de Outubro de 1917, quando os bolcheviques ao assumirem o poder, tiveram acesso aos arquivos da *Okhrana*. Preso em 1918, confessou ser espião, sendo por isso fuzilado<sup>110</sup>.

Os vitoriosos de 1917 apresentaram a *Okhrana* como sendo um instrumento de coerção típico dos czares e pregavam que o novo governo não necessitava de nenhum dispositivo opressor para manter a lei e a ordem. Entretanto, como relatado por Max Weber, os soviets “tiveram que aceitar de volta todas as coisas combatidas por eles como instituições da classe burguesa, para manter em funcionamento o Estado e a economia, e ainda por cima voltarem a recorrer aos agentes da antiga *Okhrana* como instrumento principal de seu poder estatal”<sup>111</sup>. Por um decreto datado de 20 de dezembro de 1917, Lênin

---

<sup>107</sup> GONÇALVES, op.cit. p. 54.

<sup>108</sup> **Agente Provocador** é a pessoa empregada secretamente para induzir ou provocar que uma outra pessoa ou grupo cometa um ato ilegal. Refere-se também a pessoa que é infiltrada para comprometer as atividades de um grupo de dentro do próprio grupo.

<sup>109</sup> LEE, Eric. *The Eremín Letter: Was Stalin an Agent of the Tsarist Okhrana?* Disponível em: <http://www.geocities.com/CapitolHill/2808/chap3.html>

<sup>110</sup> Marxists Internet Archives. Dicionário Político. Disponível em: [http://www.marxists.org/portugues/dicionario/verbetes/m/malinovsky\\_roman.htm](http://www.marxists.org/portugues/dicionario/verbetes/m/malinovsky_roman.htm).

<sup>111</sup> WEBER, 2004, p. 548.

criou a sua própria polícia secreta, a “*Cheka*”<sup>112</sup>, que, no escopo, poder e crueldade, logo ultrapassou qualquer outro aparato estatal criado pelos czares.

A *Cheka* viria a se tornar o *NKVD*<sup>113</sup> e mais tarde na famosa *KGB*<sup>114</sup>. A experiência russa, alerta Cepik, nos “ajuda a entender a persistente associação entre inteligência e repressão política ao longo do século XX”<sup>115</sup>.

O período que compreende o século XIX e o início do XX se caracterizou pela institucionalização da atividade de inteligência, por meio da criação de uma burocracia voltada precipuamente para a assessoria à tomada de decisão no nível estatal. Ao mesmo tempo, assinalou uma separação formal do organismo de inteligência voltado para a atividade militar daquele direcionado para as atividades domésticas.

Outra peculiaridade observada entre esses dois ramos era de que, enquanto na atividade militar, a inteligência, constituída de um grupo especializado, produzia o conhecimento para o planejamento das ações que seriam executadas pelos demais setores da instituição, ou até mesmo por outra força armada; na atividade político-policial, com elevada frequência, quem produzia o conhecimento era o mesmo que executava a ação, o que, apesar de promover uma maior rapidez de reação, reduzia o nível de controle dos escalões superiores. Confundia-se inteligência com investigação policial<sup>116</sup>.

Foi no auge desse período viveu Maximilian Carl Emil Weber (1864 – 1920), um dos fundadores da moderna sociologia, tendo no estudo da burocracia um de seus focos centrais.

Weber era filho de um político atuante no *Reichtag* no período de Bismarck e de uma culta senhora de fervorosa crença protestante e princípios liberais, cujo pai, apesar de haver combatido Napoleão, possuía forte apego aos ideais da Revolução Francesa. Todas essas características iriam influenciar na sua forma de pensar.

---

<sup>112</sup> *Vserossijskaya Chrezvychajnaya Komissiya* - Comissão Extraordinária de Toda a Rússia para o Combate à Contrarrevolução e a Sabotagem.

<sup>113</sup> *Narodnyy Komissariat Vnutrennikh Del* - Comissariado Popular de Assuntos Internos.

<sup>114</sup> *Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosty* - Comité de Segurança do Estado.

<sup>115</sup> CEPIK, op.cit. p. 99.

<sup>116</sup> Tanto a Inteligência, quanto a Investigação, possuem objetivos distintos, entretanto, ambas obtêm as suas conclusões extraindo-as de uma malha infundável de informações. A **Inteligência**, com já vimos, tem como propósito a produção do conhecimento para a assessoria ao processo decisório. É um instrumento de apoio à decisão. Já a **Investigação Policial** tem como objetivo instrumentar um processo penal, ou seja, sua atividade principal é esclarecer um delito e coletar provas, de forma a apontar a materialidade e autoria de um crime. Esta posição é compartilhada por SOUZA (*Sobre as semelhanças e diferenças entre Inteligência e Investigação*). Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/artigos/sobre-as-semelhanças-e-diferenças-entre-inteligência-e-investigação>.

Definia o Estado como sendo “uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território”<sup>117</sup>. Entretanto, o uso da violência não se restringia apenas ao interior das fronteiras estatais, mas também entre Nações, uma vez que o “Estado é considerado como a única fonte do ‘direito’ de usar a violência. Daí ‘política’, para nós, significar a participação no poder ou a luta para influir na distribuição de poder, seja entre Estados ou entre grupos dentro de um Estado”<sup>118</sup>.

Para Weber, o Estado é uma relação de “homens dominando homens”, mediante o uso da violência legítima. Isto significa que alguns possuem autoridade para mandar, enquanto outros obedecem. Essa autoridade é oriunda de três vertentes chamadas de *purus*. A primeira é a autoridade *tradicional*, aquela que é exercida pelo patriarca ou hereditária, como a dos príncipes. A segunda é a *carismática*, que é obtida pela confiança adquirida na liderança exercida e pelas qualidades individuais do líder. Finalmente, a *legal* (também chamada de *racional*), que é pautada nos estatutos legais e atribuída ao servidor do estado.

Em que pese seu reconhecimento pela autoridade legal, onde se insere o sistema burocrático, Weber enaltece a carismática, seja na figura do líder político, seja na do chefe militar.

Weber sustenta que as esferas de atuação dos políticos e do funcionalismo público, onde se inserem os profissionais de inteligência a serviço do Estado, são coisas distintas e que elas devem atuar como um sistema de freios e contrapesos (“*check and balances*”), exercendo, assim, o controle da burocracia.

Nosso funcionalismo tem sido brilhante onde quer que tenha tido de provar seu senso de dever, sua imparcialidade e domínio de problemas de organização à vista de tarefas oficiais e claramente formuladas, de natureza especializada. (...) a burocracia fracassou completamente sempre que devia lidar com problemas políticos. (...) Mas os chefes da burocracia precisam continuamente solucionar problemas políticos. A primeira tarefa do parlamento é supervisionar esses chefes da burocracia. (...) Os políticos devem ser a força de equilíbrio contra a dominação burocrática<sup>119</sup>.

Ainda quanto às atividades de controle, em especial no que se refere aos temas sigilosos, afirma que:

O supremo instrumento do poder da burocracia é a transformação das informações oficiais em material sigiloso através do conceito notório do “segredo profissional” (*Dienstgeheimnis*). Em última análise, isso nada mais é do que um meio de proteger a administração contra a supervisão. (...) O direito parlamentar de inquérito deveria ser um meio auxiliar e, de resto, um chicote, cuja mera

---

<sup>117</sup> WEBER, 1982, p. 98.

<sup>118</sup> Ibid.

<sup>119</sup> Idem, 1997, p. 66.

existência coagiria os chefes administrativos a responsabilizarem-se por seus atos de tal forma que o uso do dito chicote não se fizesse necessário<sup>120</sup>.

Weber também analisa as relações entre a ética e a política, que adiciona novos elementos ao debate entre o funcionalismo e os políticos. Estabelece a distinção entre a “ética das últimas finalidades” e a “ética da responsabilidade”.<sup>121</sup> A primeira é uma ética baseada em valores hierarquicamente instituída no interior dos indivíduos. A outra, é uma ética essencialmente política, que visa às consequências futuras das ações tomadas e implementadas.

Orgulhava-se de ser um oficial prussiano, que ao chamamento da guerra não se furtou de atender, indo administrar, como capitão da reserva e aos 50 anos de idade, nove hospitais na região de Heidelberg. Porém, não deixou de criticar o Kaiser Guilherme II afirmando que, o seu comandante-em-chefe, era motivo de vergonha para todos os alemães. Fez, também, fortes críticas ao Almirante Alfred von Tirpitz, Ministro da Marinha Imperial, responsável pelo programa de construção naval alemão, como demonstrou na análise político-estratégica feita, em fevereiro de 1916, quando alertava sobre as prováveis consequências decorrentes da entrada dos Estados Unidos da América (EUA) na guerra:

Primeiro, que metade de nossa marinha mercante – um quarto em portos americanos e um quarto em portos italianos, será confiscada e usada contra nós; assim, o número de navios britânicos será aumentado – aspecto esse que os animais (da marinha alemã) não levam em conta. Segundo, teremos 500.000 esportistas americanos como voluntários, brilhantemente equipados, contra nossos soldados cansados, coisa em que esses animais não acreditam. Terceiro, 40 bilhões em dinheiro serão postos a disposição de nossos inimigos. Quarto, mais três anos de guerra; portanto a ruína certa. Quinto, Romênia, Grécia etc. contra nós. E tudo isso para que Herr von Tirpitz possa mostrar o que ele sabe fazer! Jamais se planejou alguma coisa mais estúpida<sup>122</sup>.

Este texto poderia até ser comparado a uma Estimativa, não fosse a forma agressiva como Weber se expressa. A imparcialidade do analista é um requisito básico da Inteligência e deve ser retratada em seus documentos. Temos assim um exemplo prático da distinção de um documento de cunho político de um RELINT.

Aos estabelecer os parâmetros que balizam os princípios referentes ao entendimento da burocracia estatal, ao conflito entre a ética do indivíduo e do Estado, bem como ao exercício de seu controle, Max Weber se consubstancia, também, como um marco para o estudo da atividade de Inteligência.

---

<sup>120</sup> Ibid, p. 67.

<sup>121</sup> Idem, 1982, p. 144.

<sup>122</sup> Ibid, p. 56.

O sucesso alcançado por Bismarck no emprego de suas forças militares, sob o comando de Moltke, e da Inteligência, com Stieber, não se repetiu na administração de Guilherme II, levando-o a derrota na I Guerra Mundial e ao consequente fim do *II Reich*.

A Inteligência alcançou seu apogeu no século XX. Nenhum outro período pode se comparar em termos de intensidade, profissionalização e especialização da atividade. Não é por menos que Richelson o chamou de “o século dos espões”<sup>123</sup>.

As inovações tecnológicas trazidas pela Grande Guerra na área militar, como o avião, o tanque de guerra e o submarino, também puderam ser observadas na atividade de inteligência. Neste campo destacaram-se a criptografia, a aerofotogrametria<sup>124</sup> e a radiogoniometria<sup>125</sup>.

Um dos casos mais famosos de interceptação de comunicações ocorreu em janeiro de 1917, quando o chanceler alemão Arthur Zimmermann enviou a seu embaixador no México um telegrama cifrado que o autorizava a negociar com aquele país uma aliança que teria como principal proposta a recuperação dos territórios perdidos para os EUA no século XIX. A contrapartida era a entrada dos mexicanos na guerra contra os estadunidenses.

O caso ficou conhecido como o *Telegrama Zimmermann*, quando este foi interceptado pela inteligência britânica (especificamente pelo pessoal do “*Room 40 O.B.*”).<sup>126</sup> Uma operação bem articulada para tornar público este conhecimento, sem comprometer as ações de interceptação e decodificação das comunicações germânicas, foi executada. A divulgação do documento levou que a indignação da opinião pública norte-americana provocasse a declaração de guerra contra a Alemanha, em 6 de abril daquele ano. Os alertas de Max Weber começavam a se materializar.

---

<sup>123</sup> Jeffery T. Richelson intitulou o seu livro que trata da atividade de inteligência no século XX de “*A Century of Spies: Intelligence in the Twentieth Century*”.

<sup>124</sup> **Fotogrametria** é a técnica de se obter informações seguras sobre objetos físicos e do meio ambiente, por meio de processos de registro, medição e interpretação das imagens fotográficas. A aerofotogrametria refere-se as operações realizadas com fotografias da superfície terrestre, obtidas por uma câmara de precisão com o eixo ótico do sistema de lentes mais próximo da vertical e montada em uma aeronave especialmente preparada. (FONTES, 2005, p. 3).

<sup>125</sup> **Radiogoniometria** é o método que tem por objetivo determinar, mediante o emprego de sinais radioelétricos, a direção entre duas estações, uma transmissora e uma receptora. O equipamento utilizado para efetuar essa determinação denomina-se radiogoniômetro. A origem do método data da primeira década deste século e seu emprego se mantém até hoje. Os radiogoniômetros permitem a obtenção de marcações de emissões de radiofaróis, navios, aviões e de emissoras de radiodifusão. (MIGUENS, 2000, p. 1275).

<sup>126</sup> “*Room 40 O.B.*” (sala 40 edifício antigo) – Forma como era conhecido o setor de decodificação da Inteligência Naval britânica, famosa por ter quebrado o código naval alemão que permitiu alertar os ingleses da saída da Esquadra germânica para a Batalha da Jutlândia. (US NAVY, op.cit. p. 45).

No período conhecido como *entre guerras*<sup>127</sup>, o mundo passou a ser disputado por duas grandes correntes ideológicas opostas: o nazifascismo presente na Alemanha, Itália e Espanha, que radicalizava as posturas sociais democratas com um nacionalismo agressivo; e o comunismo, resultante da vitória bolchevique na Revolução Russa de 1917, que pregava o estabelecimento do Estado proletário em âmbito internacional.

Assim, a disputa ideológica levou a que os governos em geral incrementassem as suas atividades de inteligência de segurança doméstica: a “*security intelligence*”. Eram tomadas medidas de fortalecimento da inteligência direcionadas à defesa do Estado contra o chamado “inimigo interno”<sup>128</sup>. Entretanto, a Inteligência dedicada ao acompanhamento do que ocorria no exterior chegou a ser negligenciada em alguns Estados. “Países como os EUA nem dispunham de serviços de inteligência externa”<sup>129</sup>. Por parte dos seus Departamentos de Estado, da Guerra e da Marinha havia um sentimento geral de que a atividade de inteligência era pouco cavalheiresca, antiética e indesejável para os propósitos gerais e, especificamente, das carreiras de Estado<sup>130</sup>.

Com o advento da II Guerra Mundial, a Inteligência, em todos os seus campos de atuação, mostrou-se, mais uma vez, ser um instrumento de grande valor para a vitória. Os agentes infiltrados, recursos tecnológicos e especialistas em Inteligência foram vitais para os destinos da guerra. Muitas dessas histórias já nos foram trazidas pelo cinema. A quebra da cifra da máquina Enigma<sup>131</sup>, o despistamento do desembarque aliado na Sicília por meio da simulação da morte de um militar britânico que nunca existiu<sup>132</sup>, o emprego de um código baseado na língua dos índios navajos<sup>133</sup>, as ações de sabotagem de uma agente inglesa na França ocupada<sup>134</sup> são apenas alguns exemplos.

---

<sup>127</sup> O *entre guerras* é o período compreendido entre o término da I Guerra Mundial (1918) e o início da II Guerra (1939).

<sup>128</sup> Gonçalves define “*inimigo interno*” como sendo “grupos de extrema esquerda e extrema direita que, influenciados ou, muitas vezes, financiados por outros países – em especial a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e Alemanha nazista – tinham planos de derrubar o regime e estabelecer um Estado autoritário ou, simplesmente, promover distúrbios internos”. (GONÇALVES, op.cit. p. 63).

<sup>129</sup> GONÇALVES, op.cit. p. 63.

<sup>130</sup> US NAVY, op.cit. p. 47.

<sup>131</sup> *Enigma* – filme de 2001, baseado no livro de Robert Harris e dirigido por Michael Apted. Trata da história dos analistas matemáticos de Bletchley Park, também conhecida com o codinome de Estação X, responsáveis pela quebra da cifra da máquina Enigma, que codificava a maioria das mensagens alemãs.

<sup>132</sup> *O homem que nunca existiu* (*The man who never was*) – filme de 1956, baseado no livro de Ewen Montagu e dirigido por Ronald Neame. Trata da história da Operação “Mincemeat”, proposta por dois agentes da inteligência britânica, encabeçada pelo próprio Ewen Montagu.

<sup>133</sup> *Códigos de Guerra* (*Windtalkers*) - filme de 2002, dirigido por John Woo. Trata da história do emprego da língua nativa dos índios navajos, proposta por Philip Johnston, um filho de missionário que conhecia o idioma e veio a ser sargento dos fuzileiros navais dos EUA.

<sup>134</sup> *Amanhã sorrirei outra vez* (*Carve her name with pride*), filme de 1958, baseado no livro de R.J. Minney e dirigido por Lewis Gilbert. Trata da história de Violette Reine Elizabeth Bushell Szabo (1921-1945), agente do Special Operations Executive (SOE).

Após o término do conflito, a opção pela separação formal da inteligência direcionada precipuamente para a atividade de assessoramento político de alto nível, daquela voltada para as atividades policiais, passou a ser uma tendência a ser seguida, principalmente pelos países capitalistas. Assim foi criada, em 1947, a “*Central Intelligence Agency*” (CIA), uma agência civil independente, sem poder de polícia, supervisionada pelo Conselho de Segurança Nacional e voltada para a defesa dos interesses dos EUA exterior. Ela se distinguia do “*Federal Bureau of Investigation*” (FBI), criado em 1908, que era direcionado à segurança interna e à contrainteligência, bem como dos setores de inteligência do Departamento de Defesa e das forças armadas norte-americanas<sup>135</sup>, dedicados a inteligência militar. Como bem nos esclarece Gonçalves, “a CIA tinha como atribuição assessorar o processo decisório – e não formular políticas –, seu Diretor deveria ser aprovado pelo Senado e teria entre suas funções, além de chefe da CIA, a de chefe da comunidade de inteligência dos EUA”<sup>136</sup>.

Importante registrar que, em geral, a separação da atividade de inteligência entre “campo interno” e o “campo externo”, tendo como referência os limites territoriais onde o Estado exerce a sua soberania, é feita apenas por motivos organizacionais e operacionais. Entretanto, as atividades de inteligência voltadas ao campo externo ou interno, não exigem que ações sejam realizadas dentro ou fora das fronteiras do Estado. Na prática, há temas que abrangem os dois campos. Naquela ocasião, as chamadas disputas *Leste x Oeste* promoviam assuntos que apesar de merecerem tratamentos distintos pelas diversas agências, necessitavam de um acompanhamento comum. Daí a importância da troca de conhecimentos entre esses órgãos e a causa do enfraquecimento do sistema como um todo, sempre que ocorre uma competição não salutar entre organismos de inteligência.

Com o advento da Guerra Fria<sup>137</sup>, à medida que crescia a disputa entre EUA e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), aumentava a importância da atividade

---

<sup>135</sup> Esta aparente redundância se faz necessária pois nos EUA as forças armadas são constituídas do Exército (US ARMY), da Força Aérea (US AIR FORCE), da Marinha (US NAVY), dos Fuzileiros Navais (US MARINES) e da Guarda Costeira (US COAST GUARD). Com exceção deste último, os demais são subordinados ao Departamento de Defesa. A Guarda Costeira é subordinada ao Departamento de Segurança Doméstica (Homeland Security Department). Somente em tempo de guerra ela passa a ser subordinada ao Departamento de Defesa.

<sup>136</sup> GONÇALVES, op.cit. p. 78 e 79.

<sup>137</sup> *Guerra Fria* designa o período histórico de disputas estratégicas e conflitos ideológicos entre os EUA e a URSS, compreendendo o período entre o final da II Guerra Mundial (1945) e a extinção da União Soviética (1991). O termo foi cunhado pelo multimilionário e financista Bernard Baruch, que atuou como conselheiro de diversos presidentes sobre questões de política externa e econômica, em um discurso proferido durante a inauguração de seu retrato na Assembleia Legislativa da Carolina do Sul. Naquela ocasião, fez a seguinte declaração: “Não nos deixemos enganar, estamos hoje em meio a uma guerra fria. Nossos inimigos se encontram no estrangeiro e em casa. Nunca esqueçamos isto: A nossa inquietação é o coração do seu sucesso. A paz do mundo é a esperança e o objetivo do nosso sistema

de inteligência em apoio as suas Políticas Externas. O campo de batalha desses atores não era apenas no palco da Organização das Nações Unidas (ONU), mas principalmente nos bastidores do sistema internacional.

Proliferaram os serviços de inteligência na maioria dos países. Além das já citadas CIA e KGB, surgiram o SIS<sup>138</sup> britânico, o SDECE<sup>139</sup> francês, o MOSSAD israelense<sup>140</sup>, entre outros. Daí ser atribuída a Guerra Fria o rótulo de “a primeira guerra da inteligência”. Os Estados, independente de sua importância como potência, tempo de existência ou alinhamento ideológico, não podiam mais deixar de ter em sua estrutura de governo um setor dedicado a Inteligência. Isso levou que a atividade passasse por um importante processo de qualificação profissional.

Surgiram os primeiros trabalhos acadêmicos voltados à moderna atividade de inteligência<sup>141</sup>. Os livros de Sherman Kent, um professor de história pela Universidade de Yale, e Washington Platt, um general de brigada da reserva do exército estadunidense, são marcos importantes para os que desejam aprofundar seus conhecimentos sobre Inteligência. Suas obras se revestem do tratamento metodológico científico observado nas ciências sociais.

Em *Strategic Intelligence for American World Policy* (1948)<sup>142</sup>, Kent nos introduz ao estudo da Inteligência por meio de três abordagens: como *conhecimento*, como *organização*, e como *atividade*.

Aborda a inteligência como *conhecimento*, como sendo o produto final do trabalho do profissional de inteligência que é encaminhado para o tomador de decisão. Descreve alguns temas que em sua opinião devem fazer parte do repertório de conhecimentos necessários do decisor de mais alto nível estratégico da política externa norte-americana.

---

político, é o desespero e a derrota daqueles que estão contra nós. Nós podemos depender somente de nós mesmos”. (*Bernard Baruch coins the term "Cold War"*). Disponível em: <http://www.history.com/this-day-in-history.do?action=Article&id=2639>.

<sup>138</sup> Secret Intelligence Service (SIS), também conhecido pela sigla MI6, que apesar de usada não é mais a oficial.

<sup>139</sup> Service de Documentation Extérieure et de Contre-Espionnage (SDECE), agência francesa inteligência de 1944 a 1982 quando foi substituída pela *Direction Générale de la Sécurité Extérieure* (DGSE)

<sup>140</sup> O Instituto de Inteligência e Operações Especiais, também conhecido como o MOSSAD, foi criado pelo Estado de Israel para coletar informações, analisar informações, e executar operações especiais além de suas fronteiras.

<sup>141</sup> De modo geral, as obras anteriores as de Kent e Platt, são voltadas aos aspectos históricos, e até românticos, da atividade de inteligência. Encontramos, em 1936, a obra do Coronel Edwin E. Schwien, *Combat Intelligence*; e em 1946, o livro do Coronel Robert W. Robb e do Tenente-Coronel Stedman Chandler, *Front Line Intelligence*. Entretanto, estas duas obras estão focadas para o emprego da inteligência na área militar.

<sup>142</sup> Disponível em português com o título *Informações Estratégicas*. Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro, 1ª edição. 1967.

Como *organização* a analisa como instituição, a estrutura burocrática que tem como responsabilidade a produção do conhecimento. Seu foco está na profissionalização do pessoal. Alerta sobre a capacidade de distinguir o que é importante e ter sensibilidade para perceber as mudanças desses fatos.

Por fim, como *atividade*, apresenta a inteligência como um processo. Em um primeiro estágio, identifica a existência de um problema. Segue-se a análise desse problema. A seguir, buscam-se os dados necessários para a sua solução. Em um quarto estágio, avaliam-se os dados selecionados. Depois, formulam-se as hipóteses. Por fim, elas são apresentadas ao decisor.

Platt, em seu livro *Strategic Intelligence Production* (1957), detalha a metodologia do processo de produção do conhecimento. Em seu prefácio, adverte da importância da utilização da inteligência estratégica pelos decisores de alto nível de outros setores que não o estatal, como o empresarial, por exemplo.

Aos que se dedicam ao estudo da metodologia aplicada aos estudos em ciências sociais e não tiveram a oportunidade de travar contato com este trabalho, certamente se surpreenderão com a sua semelhança às propostas apresentadas pelo General Washington Platt, naquela ocasião. Chama a nossa atenção o Capítulo V da obra, onde é detalhada a importância das ciências sociais para a atividade de inteligência.

As disputas da Guerra Fria também ocorreram no campo tecnológico voltado a atividade de inteligência, seja no desenvolvimento de técnicas para obtenção de dados, seja em tecnologias que neutralizassem as ações adversas. As dimensões terrestres, marítimas, aéreas e espaciais passaram a ser objeto para a coleta de dados e a vigilância voltada as ações de inteligência. Foram desenvolvidos radares OTH (*Over The Horizon* - além do horizonte) para o alarme antecipado de ataques de mísseis balísticos, o sistema SOSUS (*SOund SURveillance System* – Sistema de Vigilância Sonoro) para detecção de submarinos nucleares submersos em trânsito, os aviões U2 de vigilância empregados pela CIA e a Força Aérea norte-americana e os satélites de comunicação e de reconhecimento. Atribui-se, inclusive, que dentre as diversas causas do fim da Guerra Fria, estaria o desenvolvimento do projeto estadunidense de criar um Sistema Nacional de Defesa Antimísseis, conhecido como “Guerra nas Estrelas”, que provocou uma corrida, tanto em termos tecnológicos, quanto financeiros, insustentável para a antiga URSS.

Claro que o crescimento da atividade tecnológica na inteligência demonstrou a necessidade de se reestruturar métodos e técnicas de obtenção de dados e produção de conhecimento, afetando inclusive a doutrina de inteligência. Com referência ao tipo da fonte de onde os dados são obtidos surgiram novos conceitos como Inteligência Humana, Inteligência Técnica e Inteligência de Fonte Aberta.

A Inteligência Humana (conhecida pela sigla inglesa *Humint*) é a mais tradicional e, provavelmente, a mais barata forma de obtenção de dados. Ela é proveniente de pessoas, ou seja, fontes humanas. É a inteligência na sua forma mais clássica.

A Inteligência Técnica (*Techint*) diz respeito ao emprego da tecnologia para a reunião de dados ou informações. A inteligência técnica envolve uma série de subcategorias de acordo com a tecnologia/técnica que é empregada. Assim temos a Inteligência de Sinais (*Sigint*), que envolve a Inteligência de Comunicações (*Comint*), a Inteligência Eletrônica (*Elint*) e a Inteligência Telemétrica (*Telint*); a Inteligência Geoespacial (*Geoint*) que abarca a Inteligência Fotográfica (*Photint*) e a Inteligência de Imagens (*Imint*); a relacionada à interpretação e assinaturas de sinais eletromagnéticos ou eletroacústicos, chamada de Inteligência de Medidas e Assinaturas (*Masint*). Também são incluídas na *Techint* a Inteligência Médica (*Medint*), que obtém dados de registros e equipamentos médicos; e a Inteligência Financeira (*Finint*), empregada para análise de transações monetárias.

Finalmente, mas não menos importante, temos a Inteligência de Fontes Abertas (*Osint*), que consiste na obtenção de dados ou documentos, sejam eles oficiais ou acadêmicos, que tratem de aspectos políticos, militares, econômicos, tecnológicos e psicossociais de países ou organizações, de forma livre e não clandestina, acessível na mídia (jornais, rádio e televisão), em livros e revistas, pela rede mundial de computadores (Internet) ou quaisquer outras fontes disponíveis cujo acesso é permitido sem restrições especiais de segurança. Caberá ao analista estabelecer o grau de veracidade dos dados e da fonte referente ao material que está sendo empregado em seu trabalho. Como mencionado por Cepik, “quanto mais abertos os regimes políticos e menos estritas as medidas de segurança de um alvo para a circulação de informações, maior a quantidade de inteligência potencialmente obtida a partir de programas de *Osint*”<sup>143</sup>.

---

<sup>143</sup> CEPIK, op.cit. p. 51.

No início da década de 1990, o sistema internacional pós-Guerra Fria voltava-se para as questões como a competição econômica, a proteção do meio ambiente, a integração econômica e os direitos humanos. Era a *Nova Ordem Mundial* apregoada por George H. W. Bush. Previa-se o fim das preocupações eminentemente militares e de segurança internacional. Assim, o orçamento militar e de inteligência deveria ser reduzido, em prol do desenvolvimento social. Questionava-se até mesmo sobre a necessidade de se manter forças armadas e serviços de inteligência nesse novo cenário.

Entretanto, com o passar da última década do século XX, as chamadas “novas ameaças” passaram a se mostrar mais presentes. O atentado as Torres Gêmeas do World Trade Center, um golpe profundo na única superpotência do planeta, marcou um novo período das relações internacionais, exigindo que se reavaliassem os propósitos e as formas de emprego de todos os serviços voltados a Defesa e a Segurança dos Estados, nele incluídos os de Inteligência. O terrorismo, o narcotráfico e os demais crimes transnacionais associados passaram a fazer parte da nova agenda de temas comuns entre as diversas agências nacionais que atuam tanto no campo interno, como no externo.

A atividade de inteligência iniciou o novo século mostrando que continuava cada vez mais necessária, especialmente em um sistema internacional globalizado, onde um evento provocado por um ator não governamental em um país pode trazer consequências adversas em outro Estado, e isto com uma rapidez impressionante. Basta se observar o que ocorre diariamente com a reação das bolsas de valores mundiais de acordo com o horário de sua abertura.

Apesar de ter sofrido pesadas críticas da sociedade ao longo de sua existência, levando a que sua credibilidade fosse questionada por diversas vezes, a história nos demonstra que não se pode abrir mão da Inteligência, como obtentora de dados e produtora de conhecimentos fundamentais para o processo decisório do mais alto nível nacional.

- ***Considerações Parciais.***

De forma semelhante à Sherman Kent, vimos que a atividade de inteligência pode ser abordada de três formas distintas: como processo, como conhecimento e como organização burocrática.

Definimos a Inteligência, como processo, como sendo a capacidade de apreender e organizar os dados, aos quais se agregam a experiência passada (o hábito e o aprendizado) com o propósito de se produzir um conhecimento que possibilite a resolução de problemas. São identificadas nesse processo as seguintes etapas básicas: a obtenção de dados, a análise do problema e a disseminação do conhecimento.

Esse processo, semelhante ao conduzido pela inteligência cognitiva, não é privativo do serviço de inteligência e pode ser verificado nas mais diversas atividades do ser humano. Quando realizado para atender as necessidades do mais alto nível decisório do Estado (a Inteligência Estratégica estatal) foi aqui chamada de Inteligência Nacional.

Como um produto final, a atividade de inteligência tem como propósito produzir os conhecimentos necessários que auxiliem ao tomador de decisão a escolher conscientemente dentre as diversas opções aquela que melhor atenda ao seu objetivo.

Vimos que o conhecimento deve ser oportuno, o que gera a necessidade de se manter uma constante atualização dos dados. Para tal, a Inteligência faz uso da Coleta e da Busca. A Busca se diferencia da Espionagem por obter os dados que são negados por métodos que atendam aos princípios éticos e legais. Entretanto, a Ética e a Legalidade são temas sensíveis ao exercício da atividade de inteligência.

A decisão está diretamente relacionada a qualidade do conhecimento produzido, a linha de ação escolhida e a forma como é implementada. A Inteligência está diretamente comprometida com o primeiro item, podendo, no máximo, sugerir as possíveis ações a empreender e o modo de executá-las.

Ressalta-se que a certeza é uma condição rara de ser obtida, propiciando um ambiente de risco para a tomada da decisão. Este risco será inversamente proporcional a veracidade dos dados analisados. Assim a busca da verdade é uma *meta* da atividade de inteligência.

Em contrapartida, o decisor estratégico, para não se frustrar com possíveis resultados, nem desacreditar de seu serviço de inteligência, deve ter consciência de que a busca da verdade é um evento probabilístico que procura minimizar o grau de incerteza. A Inteligência é responsável pela clara divulgação desse grau de incerteza para o decisor, pois será de seu único e exclusivo arbítrio a escolha da solução que será implementada.

Observamos que a Inteligência, como burocracia, se organiza em duas vertentes: o Segmento Inteligência e o Segmento Contrainteligência. A inteligência procura se

antecipar aos fatos e busca obter, analisar, interpretar e disseminar conhecimentos. Desta forma ela é proativa. A contrainteligência, por sua vez, é reativa e preventiva, pois visa impedir o acesso a esses conhecimentos por estranhos.

Verificamos, também, que cabe ao decisor a responsabilidade de definir as informações que lhe serão necessárias, pois a Inteligência, como órgão de assessoria, orienta seus trabalhos na obtenção dos melhores dados, em função dessa definição. A ausência dessa orientação constitui em um elemento problemático da atividade de inteligência. Esta postura doutrinária vem sendo reforçada ao longo da história por meio de exemplos e de comentários de diversos pensadores.

Relatando sobre o emprego da Inteligência através dos séculos, introduzimos os autores que, em nossa opinião, balizaram os seus princípios teóricos.

Vimos ser a atividade militar o primeiro elemento propiciador ao desenvolvimento da Inteligência. Desta forma, apresentamos Sun Tzu, como o grande mestre do seu pensamento doutrinário. Ele a via como sendo a arte da sutileza, da ação mínima, que permite derrotar exércitos sem luta. Foi um dos autores que alertou sobre a necessidade de orientar o agente, instruindo-o minuciosamente.

De Nicolau Maquiavel retiramos o sustentáculo teórico para o emprego da Inteligência como instrumento não somente da área militar, mas também da diplomática e da política. As chamadas *Razões de Estado*, tão bem demonstradas em suas obras, não estão apenas no cerne do pensamento expresso pela frase “os fins justificam os meios”. Elas também respaldam o emprego da Inteligência como um dos meios para se atingir esse fim.

Os fundamentos burocráticos, éticos e de controle da atividade de inteligência podem ser encontrados na obra de Max Weber. O entendimento do Estado como uma relação de homens dominando homens, por meio do uso legítimo da força, exercida através de uma estrutura burocrática, onde a combinação, em maior ou menor grau, das três formas puras da autoridade (a tradicional, a carismática e a legal) é a base complementar para o entendimento das “*Raison d’État*” e dos conceitos éticos apresentados por Maquiavel.

A distinção entre funcionarismo e política e o exercício do controle da burocracia pelo parlamento apresentado por Weber, também muito contribui para o entendimento da Inteligência como organização.

Com Sherman Kent e Washington Platt estabeleceram-se os princípios norteadores que regem a moderna atividade de inteligência (pós-II Guerra Mundial) no

ocidente, com importante influência no Brasil. De Kent se extrai o processo da elaboração do conhecimento, o conhecimento como produto e o arcabouço que sustenta a necessidade de se ter um órgão de inteligência. De Platt observa-se a importância da inteligência como política pública e o emprego da metodologia científica na sua produção.

A história também nos mostrou que a necessidade levou a criação de uma estrutura burocrática dentro da organização política do Estado para cuidar da atividade de inteligência. Em um primeiro estágio, dentro dos organismos militares. Posteriormente, na própria estrutura de governo. Assim foi com a *Schola* romana, o *Cabinet Noir* francês, o *Central Nachrichtenburo* prussiano, a *Okhrana* russa, a CIA norte-americana, entre outras.

Exemplos do passado demonstraram que estas organizações para serem efetivas necessitam ser instituições permanentes. Em outras palavras, que elas tivessem continuidade, que fossem duradouras e estáveis, como ocorreu com o *Cabinet Noir* e como ocorre atualmente com a CIA, criada em 1947.

A desconfiança popular nos órgãos de inteligência encontra suas motivações nas atividades voltadas para o âmbito doméstico, onde a associação da Inteligência com a repressão política foi mais persistente. Na antiga Roma, na França revolucionária, na Rússia czarista, são encontrados incidentes que envolvem o controle político de pessoal. As violações de privacidade, por mais que necessárias, sejam elas legais ou ilegais, tem se mostrado ser uma das principais causas da desestruturação dos serviços de inteligência. Os *frumentarii* e os *agentes in rebus* romanos e os *oprichnik* de Ivan, o terrível são alguns exemplos dessa constatação.

Verificou-se, também, estar profundamente arraigada nas culturas nacionais a visão do espião como um ser desprezível e amoral, cuja única recompensa é o ouro, como foi a de Napoleão em relação a Schulmeister. Em contrapartida, o agente secreto, o James Bond da ficção, é o herói disposto a dar sua vida em prol do Estado.

Constatamos a existência de “eminências pardas”, dirigentes de serviços de espionagem, cuja função era a de ser o ator político que agia nos bastidores, como foram vistos o Padre Joseph, Fouché e Stieber.

A evolução histórica apresentou a gradual separação dos órgãos de Inteligência governamentais, levando a criação de organismos voltados à assessoria das decisões de política interna e externa, inclusive a de se empregar ou não a violência (Inteligência

Nacional), daquelas que assessoram a forma de como se implementar do uso da força, quer externamente (Inteligência Militar), quer internamente (Inteligência Policial).

Também ficou patente que, apesar dos interesses distintos de cada uma dessas vertentes, o conhecimento entre essas agências deve ser intercambiado. E é esse intercâmbio de conhecimentos o principal promotor da geração de uma *comunidade de inteligência*<sup>144</sup>.

Da mesma forma, verificou-se que é viável fundir as ações de investigação com as de inteligência, nos níveis mais baixos do estamento policial, possibilitando que o produtor do conhecimento decida e execute as ações decorrentes, gerando maior rapidez nas ações. Entretanto, à medida que se eleva o nível decisório, mais complexas se tornam as ações de controle da atividade de inteligência, o que poderá vir a gerar problemas decorrentes ao uso indevido da força.

Por fim, concluímos este capítulo observando a crescente importância do emprego da tecnologia no exercício da atividade, o que possibilita a fácil compreensão de se associarem aos operadores de inteligência a existência de uma parafernália de equipamentos disponível aos agentes secretos da ficção cinematográfica. Entretanto, ficou patente que são nas fontes abertas e humanas que se concentram a maioria dos dados trabalhados pelos órgãos de inteligência.

---

<sup>144</sup> Este autor entende *Comunidade de Inteligência* como sendo o conjunto de órgãos de inteligência que tem como objetivo comum assessorar um processo decisório de alto nível e que compartilham de forma voluntária e ocasional os conhecimentos produzidos, mediante solicitação das partes interessadas. O conjunto de órgãos de inteligência, formalmente constituídos por documentos legais, tais como leis, decretos, acordos, convênios, entre outros, para a promoção de intercâmbios rotineiros de dados e informações de interesse das partes, compõe o que entendemos por um *Sistema de Inteligência*.

## *Capítulo 2*

### *IDENTIFICANDO O PROBLEMA DA INTELIGÊNCIA NO BRASIL*

Criei um monstro!

Golbery do Couto e Silva<sup>145</sup>

- *A Evolução da Atividade de Inteligência no Brasil.*

O Brasil pode ser visto como o resultado de uma bem sucedida atividade de inteligência. Os portugueses, por uma necessidade geoeconômica, viram-se compulsados a se aventurarem por mares desconhecidos. A “peste negra”<sup>146</sup> (1346-1352) que devastou a população europeia, levando à retração dos mercados consumidores; a fome, provocada pela baixa produtividade agrícola e pelas guerras; o comprometimento das rotas comerciais terrestres para o oriente que cruzavam a França, devido a Guerra dos Cem Anos (1337-1453), seguida da queda de Constantinopla nas mãos do Império Otomano (1453); o monopólio do comércio de artigos orientais, pelas repúblicas italianas; e o esgotamento das minas de metais preciosos na Europa foram os principais fatores que delinearão o cenário da crise ocorrida no século XIV e que levaram os países da Península Ibérica a explorarem o “Mar Tenebroso”.

Beneficiando-se da expulsão dos mouros de seu território em 1249 (Conquista do Algarve) e de sua precoce unificação territorial e política (Revolução de Avis, 1385) em relação às demais monarquias europeias, Portugal assumiu o protagonismo da expansão marítima, materializada, entre 1415 e 1500, pelas suas conquistas na África e com o descobrimento do Brasil. Entretanto, a ocorrência desses “descobrimientos” não foi obra do mero acaso, como se atribuiu por muito tempo, mas sim de um metódico trabalho de busca, pesquisa, observação e dedução conduzido pelos fundadores da chamada “Escola de Sagres”<sup>147</sup>. E não foi somente a produção de conhecimento (segmento inteligência) a

---

<sup>145</sup> Frase atribuída ao General Golbery do Couto e Silva, em 1981, com referência a criação do Serviço Nacional de Informações (SNI).

<sup>146</sup> A “peste negra”, termo pelo qual também é conhecida a peste bubônica, doença transmitida pela pulga do rato, que se alimenta do sangue de seu hospedeiro. Foi uma pandemia que assolou a Europa no século XIV, dizimando um terço da população.

<sup>147</sup> “Desde o princípio do século XX, a ideia de uma escola náutica fundada pelo Infante D. Henrique, onde se agrupariam os mais variados sábios, de várias partes da Europa, com objetivo de obter uma vasta informação sobre determinadas

responsável por esse sucesso. As rotas, as correntes marítimas, os desenvolvimentos tecnológicos associados à navegação oceânica e muitos outros saberes tiveram de ser protegidos. O segmento contrainteligência também demonstrava a sua importância para a Coroa portuguesa.

O respaldo jurídico para a posse das terras conquistadas foi dado inicialmente pela Bula Inter Coetera (1493), firmada com o beneplácito do Papa Alexandre VI, onde as terras situadas a oeste do meridiano traçado a 100 léguas a oeste do arquipélago de Cabo Verde pertenciam à Espanha. As situadas a leste pertenciam a Portugal. Licito se supor que o conhecimento adquirido e protegido pela corte de Lisboa tenha sido fundamental para as negociações que levaram ao estabelecimento do Tratado de Tordesilhas (1494), que deslocou o meridiano anteriormente acordado para 370 léguas a oeste de Cabo Verde, garantindo, por antecipação, as terras brasileiras para a coroa portuguesa.

Apesar dessa relação entre os primórdios da história do Brasil e a atividade de inteligência, esta última somente veio a se consolidar em nosso país no início do século XX. Isto não significa, no entanto, que a Inteligência não esteve presente em inúmeros episódios de nossa existência<sup>148</sup>.

Como ocorrido em outros países, conforme apresentado no capítulo anterior, também no Brasil a atividade de inteligência teve suas raízes na área militar. Os estados-maiores, que formavam a estrutura de assessoramento dos comandantes em seus processos decisórios militares, tratavam em suas diversas seções, da atividade de inteligência<sup>149</sup>.

A presença do Estado-Maior, como órgão de assessoria militar, pode ser verificada no Brasil logo em seu nascedouro como Estado independente. Em 1824, logo após a Proclamação da Independência, D. Pedro I estabeleceu o Quartel-General da Marinha e o da Corte, com funções de Comando e Estado-Maior.

---

áreas científicas como a geografia, a astronomia ou a cartografia, se encontra ultrapassada. (...) Para a historiografia atual, sem pôr em causa o interesse que o Infante teria de ter tido pelos problemas da navegação, pois deles dependia o sucesso das viagens que promovia (mas sem que isso queira dizer também que seria um sábio ou um perito na arte de navegar), a Escola de Sagres, mais do que uma instituição acadêmica, transformou-se sobretudo num símbolo, símbolo do infante D. Henrique e de todas as atividades relacionadas com as navegações portuguesas do seu tempo. Símbolo da progressão das técnicas de navegação adquiridas empiricamente pelos navegadores que enfrentaram o Atlântico no século XV, e que criaram as bases da navegação astronômica, tal como veio a ser praticada nos séculos subsequentes - no que é, aliás, uma das consequências mais importantes dos Descobrimentos". GAMA, Luísa. *A Escola de Sagres. Navegações Portuguesas*. Disponível em: <http://cvc.instituto-camoes.pt/navegaport/g19.html>. Acesso em: 14 ago. 2009.

<sup>148</sup> Sugere-se a leitura de: OLIVEIRA, Lúcio Sérgio Porto de. *A história da atividade de inteligência no Brasil*. Brasília: ABIN, 1999.

<sup>149</sup> Ver Capítulo 1, páginas 28 e 29.

O Quartel-General da Marinha, responsável pelos estudos dos assuntos afetos à instituição naval, teve suas origens, no órgão de mesmo nome, que, em Portugal, exercia a Secretaria do então Major-General da Armada, cargo criado em 1796.

Gustavo Henrique von Braun, oficial saxão que havia lutado em Portugal contra o exército napoleônico, foi contratado em 12 de maio de 1826 como Marechal-de-Campo do Exército brasileiro, onde exerceu o cargo de chefe do primeiro estado-maior constituído no Brasil, tendo destacada atuação na Batalha do Passo do Rosário<sup>150</sup>.

Durante o mandato do então Marquês de Caxias como Ministro da Guerra, foi criado, a Repartição do Ajudante Geral, em substituição ao Quartel-General da Corte. Pelo Decreto nº 1.881, de 31 de janeiro de 1857, que estabeleceu o seu regulamento, a Repartição era composta de três seções: a 1ª Seção de Administração Geral, a 2ª Seção de Estatística Militar e a 3ª Seção de Informações Especiais<sup>151</sup>. As 2ª e 3ª Seções, entretanto estavam voltadas mais ao controle administrativo do Exército do que para a atividade de inteligência, propriamente dita.

Esses órgãos das Forças Naval e Terrestre, embriões dos Estados-Maiores da Armada e do Exército, estavam mais voltados aos aspectos administrativos, ficando a Inteligência, relegada aos níveis operacionais. Em tempo de paz, a atividade era ainda mais reduzida. Tanto o Ministro da Marinha, quanto o da Guerra, fizeram constar em seus diversos relatórios a expressão “estado-maior”. Todavia esse termo não representava o organismo militar de mais alto nível da Força voltado às tarefas tradicionais de organização (1ª Seção), inteligência (2ª Seção), operações (3ª Seção) e logística (4ª Seção). O Estado-Maior, com essa configuração, só viria a ser criado por Moltke, em 1858, para atuar permanentemente, tanto na paz, como na guerra<sup>152</sup>. Esta estrutura, que se tornaria famosa após a Guerra Franco-Prussiana (1870-71), somente seria implementada no Brasil bem mais tarde.

No período de transição do regime monárquico para o republicano, o Decreto nº 430, de 29 de maio de 1890, reestruturou o Quartel-General da Marinha e criou o cargo de Chefe do Estado-Maior General da Armada e definido o seu titular como "um oficial general do quadro ativo da Armada". Era constituído de quatro seções: a 1ª Seção voltada ao pessoal

---

<sup>150</sup> FLORES, Moacyr. *Dicionário de História do Brasil*. 4ª ed. EDIPUCRS. Porto Alegre, 2008. p. 106-107. e OBERACKER, Carlos H. *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas* (Anuário de História de América Latina). *O marechal-de-campo Gustavo Henrique von Braun, chefe do primeiro Estado-Maior do Exército brasileiro: com realce para os corpos alemães que participaram na Campanha da Cisplatina (1826 a 1828)*. Nº. 21, 1984, p. 211-263.

<sup>151</sup> Art. 2º do Decreto nº 1.881, de 31 de janeiro de 1857.

<sup>152</sup> ROCHA PAIVA, 2005, p. 5.

da Armada; a 2ª Seção, ao da Saúde; a 3ª Seção, aos Maquinistas; e a 4ª Seção, ao Comissariado.

O Estado-Maior do Exército (EME) foi criado em 24 de outubro de 1896, pela Lei nº 403, sancionada pelo Presidente Prudente de Moraes, com o objetivo de “tornar o Exército uma instituição moderna, que acompanhasse as evoluções da Arte da Guerra e que tivesse maior presteza administrativa”<sup>153</sup>. Sua missão era

preparar o Exército para a defesa da Pátria, por isso é especialmente encarregado do estudo e aplicação de todas as questões relativas á organização, direção e execução das operações militares, ficando os comandos das forças e as direções dos diversos serviços militares sob sua ação, no que concerne á instrução e disciplina das tropas<sup>154</sup>.

A Inteligência já se fazia presente nesta organização, porém de forma dispersa. A 1ª Seção cabia “o estudo estatístico e histórico dos exércitos nacional e estrangeiros, especialmente os americanos e tudo quanto possa interessar á mobilização e concentração das forças militares”. A 2ª cabia “o estudo dos teatros prováveis de operações de guerra”. A 3ª, a “organização da carta geral da Republica, mapas geográficos e topográficos das fronteiras e estatística militar; levantamentos geodésicos e topográficos de operações militares; plano de viação geral da Republica sob o ponto de vista militar, estradas em geral, linhas estratégicas; emprego das vias férreas quanto ao preparo e direção dos transportes militares, telegrafia e telefonia militares, criptografia, semáforas, todos os sistemas de sinais, aerostação, pombos-correios”. A 4ª Seção, as “informações anuais de todos os oficiais do Exército”.

Já na Marinha, o termo “Estado-Maior”, como expressão da assessoria do seu alto comando, apareceu oficialmente, pela primeira vez, no Decreto nº 6.503, de 11 de junho de 1907, ao estabelecer no seu Art. 1º que:

O Estado-Maior da Armada, diretamente subordinado ao Ministro da Marinha, é a repartição incumbida da manutenção das forças navais da Republica em estado de ação imediata, desde a sua concepção mais geral até os seus menores detalhes, e como tal é responsável pela eficiência militar da esquadra pronta, pela instrução de suas guarnições e pela disciplina<sup>155</sup>.

De acordo com o Art. 6º, cabia à 2ª Seção do Estado-Maior da Armada (EMA) tudo aquilo que estivesse relacionado com:

1º, a estatística militar naval; 2º, as informações militares necessárias ao estudo das questões navais, organizadas de modo a poderem ser de utilidade á marinha

<sup>153</sup> Breve Histórico do Estado-Maior do Exército. Disponível em: <http://www.eme.eb.mil.br/historico.html>. Acesso em 09 abr. 2009.

<sup>154</sup> Art. 2º da Lei nº 403, de 24 de outubro de 1896.

<sup>155</sup> Art. 1º do Decreto nº 6.503 de 11 de junho de 1907.

nacional, militar e mercante; 3º, o arquivo secreto, que porventura seja constituído por documentos importantes que interessem á defesa nacional, devendo os papeis e documentos que não estiverem nessas condições ser remetidos á Diretoria da Biblioteca, Museu e Arquivo, depois de findos; 4º, a defesa naval, abrangendo o estudo de todos os seus problemas estratégicos e táticos em face de quaisquer combinações e a discriminação de todas as medidas necessárias á utilização das forças navais em qualquer ponto onde elas se tornem necessárias; 5º, a mobilização rápida, geral ou parcial, da esquadra e o aproveitamento de todos os recursos estratégicos de antemão estabelecidos, instalados e acumulados em pontos convenientes das costas e linhas de comunicação<sup>156</sup>.

A Inteligência, portanto, somente começou a se institucionalizar nas mais altas esferas do governo, a partir da República, restrita ainda ao âmbito dos ministérios militares. A defesa do Estado ainda era um tema estrito as instituições castrenses. A conscientização de que este tema extrapolava a esfera da caserna somente viria a ocorrer após a deflagração da I Guerra Mundial. Georges Clemenceau, Primeiro-Ministro francês (1917-1920) que chefiou a delegação de seu país na Conferência de Paris, que resultou no Tratado de Versailles, retratou o início da mudança para esta forma de pensar com a célebre frase: “A guerra! É uma coisa demasiado grave para confiá-la aos militares”<sup>157</sup>. A segurança do Estado começava a ser vista como tema de abrangência nacional e o seu foco estava na possibilidade de ter que se opor a um “inimigo externo”<sup>158</sup>.

Foi com este espírito que o Conselho da Defesa Nacional (CDN), primeiro organismo formalmente voltado a prestar assessoria de inteligência ao Presidente da República, foi instituído. Criado na vigência de um governo civil e legitimamente constituído, por meio do Decreto nº 17.999 de 29 de novembro de 1927, do Presidente Washington Luís (1926-1930), o CDN tinha, de acordo com o Art. 2º, a finalidade de estudar e coordenar as “informações sobre todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral relativas à defesa da Pátria”<sup>159</sup>. O Conselho, de caráter consultivo, se reunia pelo menos duas vezes por ano, podendo fazê-lo tantas vezes quantas fossem necessárias.

O CDN pode até ter sofrido, como dito por Buzanelli, “influência militar, de vez que associada ao processo de decisões e de assessoramento típico das estruturas de estado-maior”<sup>160</sup>. Entretanto, não foi uma criação extemporânea e imponderada do titular do

---

<sup>156</sup> Ibid, Art. 6º.

<sup>157</sup> “*La guerre ! C'est une chose trop grave pour la confier à des militaires*”. Georges Clemenceau (1841-1929)

<sup>158</sup> Isto não significa que não houvessem problemas internos que preocupassem o Presidente da República. Apenas como recordação citamos alguns dos acontecimentos ocorridos no Brasil, na década de 1920: Revolta do Forte Copacabana (1922), Revolução Gaúcha (1923), Revolução Paulista (1924) e Coluna Prestes (1925-1927).

<sup>159</sup> Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927.

<sup>160</sup> BUZANELLI, 2004, p.1.

executivo. Em sua Mensagem ao Congresso Nacional, datada de 3 de maio de 1927, Washington Luiz mencionava:

“Para a organização da defesa nacional”, dizia eu na minha plataforma de governo: “temos que contar com o concurso de todos, dos que estão nos campos, nas praias, nas fabricas, nos balcões, nos laboratórios, nos transportes, nos abastecimentos. O problema da defesa nacional estará entregue à própria nação. O seu estudo contínuo, tenaz, paciente. há de ser feito, sem dúvida alguma, por técnicos, em comum. sem distinção de armas, mas com a colaboração dos representantes dos que produzem sob todas as formas, dos que fazem circular, sob todos os aspectos, porque todos constituem as forças vivas da nação, em todos reside a soberania nacional”, que por todos deve ser defendida.

O Conselho Supremo da Defesa Nacional, composto de chefes militares de terra e mar e de representantes das forças vivas da nação, que diretamente saibam dos recursos nacionais, deve ser criado como órgão de coordenação das medidas de caráter geral indispensáveis á defesa da pátria e encarregado da continuidade de tais medidas<sup>161</sup>.

Para atender tal propósito, o Conselho foi constituído, além do próprio Presidente, pelos Ministros da Guerra, da Marinha, da Fazenda, da Viação, da Agricultura, do Interior e do Exterior e pelos Chefes do Estado-Maior do Exército e da Armada, que compunham os membros permanentes. Outras autoridades governamentais, convocadas pelo Presidente, bem como, executivos de sociedades, sindicatos, diretores de empresas ou firmas, por ele convidados, poderiam eventualmente participar das reuniões. A documentação produzida ficava sob a responsabilidade do EME, a quem cabia a sua classificação e guarda.

O CDN, entretanto, somente veio a ser regulamentado no governo de Getúlio Vargas, a partir do Decreto nº 23.873, de 18 de fevereiro de 1934. Complementando a sua organização, foram criados a Comissão de Estudos de Defesa Nacional, a Secretaria Geral de Defesa Nacional e as Seções de Defesa Nacional (uma em cada ministério)<sup>162</sup>.

O texto foi modificado pelo Decreto nº 7, de 3 de agosto do mesmo ano, de forma a compatibilizá-lo com o contido na Constituição de 16 de julho de 1934 (Art. 159)<sup>163</sup>, quando a expressão “Defesa Nacional” foi substituída pela de “Segurança Nacional”, passando o Conselho a se chamar Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN). O CSSN voltou a sofrer alteração de sua denominação com a edição da Constituição de 1937 (Art. 162)<sup>164</sup>, passando a ser chamado de Conselho de Segurança Nacional (CSN). Pelos

---

<sup>161</sup> BRASIL. *Mensagem apresentada ao Congresso pelo Presidente Washington Luis*. p. 61. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1319/000062.html> Acesso em: 6 abr. 2009.

<sup>162</sup> Art. 3º do Decreto nº 23.873, de 18 de fevereiro de 1934.

<sup>163</sup> Art. 159 - Todas as questões relativas à segurança nacional serão estudadas e coordenadas pelo Conselho Superior de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais criados para atender às necessidades da mobilização. (Constituição de 1934).

<sup>164</sup> Art. 162 - Todas as questões relativas à segurança nacional serão estudadas pelo Conselho de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais criados para atender à emergência da mobilização. O Conselho de Segurança Nacional será

Decretos-Lei nº 4.783, de 5 de outubro de 1942, e 5.163, de 31 de dezembro do mesmo ano, sofreu novas alterações em sua organização.

Por estes instrumentos legais, o CSN continuou sendo presidido pelo Presidente da República, mas passou a ser constituído pelos Ministros de Estado e pelos Chefes dos Estados-Maiores da Armada, do Exército e da Aeronáutica<sup>165</sup>, e tinha como propósito precípua, de acordo com o Art. 162 de Constituição de 1937, o estudo de todas as questões relativas à segurança nacional. O CSN passou a se reunir por convocação do Presidente da República, ordinariamente, uma vez por trimestre.

Os órgãos complementares passaram a se chamar Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG/CSN), Comissão de Estudos, e Seções de Segurança dos Ministérios Civis, sendo a eles agregada a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras.

A SG/CSN era diretamente subordinada à Presidência da República e dirigida pelo Chefe do Gabinete Militar da Presidência, que exercia o cargo de Secretário Geral.

À Secretaria Geral cabia centralizar as questões que seriam submetidas à Comissão de Estudos e ao CSN; preparar, coordenar e acompanhar os estudos preparatórios relativos a tais questões; organizar os relatórios; redigir as atas das sessões; manter os arquivos; notificar os ministérios das decisões tomadas pelo Governo em consequência dos pareceres do CSN ou da Comissão de Estudos; e acompanhar a realização das medidas de execução em nome do Presidente da República.

A Comissão de Estudos funcionava sob a alta direção do Presidente da República e a direção imediata e efetiva de um de seus vice-presidentes, que eram os chefes do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Aeronáutica, cabendo a presidência efetiva da Comissão ao de maior patente ou ao “mais antigo”<sup>166</sup>. Faziam parte ainda como membros o Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional, que era o seu relator, o Consultor Geral da República, o Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores, o Diretor

---

presidido pelo Presidente da República e constituído pelos Ministros de Estado e pelos Chefes de Estado-Maior do Exército e da Marinha. (Constituição Federal de 1937).

<sup>165</sup> O Ministério da Aeronáutica havia sido criado pelo Decreto-Lei nº 2.961 de 20 de janeiro de 1941. No ato da sua criação, assumiu o Dr. Joaquim Pedro Salgado Filho. Natural de Porto Alegre e formado em Direito, Salgado Filho foi escolhido por Vargas para dirigir os destinos da Aeronáutica brasileira numa fase delicada, como foi a da II Grande Guerra. “Destacou-se como chefe hábil e conhecedor dos problemas de liderança, pois, ao enfrentar delicadas questões, resultantes da fusão de duas corporações militares, sempre soube fazer-se respeitar; e, acima de tudo, mostrou-se um homem dotado de excepcionais qualidades morais, enérgico, nas poucas oportunidades em que teve necessidade de sê-lo, mas sempre pronto a considerar os aspectos humanos dos problemas dos seus subordinados.” (<http://www.aer.mil.br/portal/personalidades/sfilho/index.htm>)

<sup>166</sup> A expressão “mais antigo”, no jargão militar, significa aquele que possui há mais tempo uma determinada patente.

Geral da Fazenda Nacional; e um funcionário da mais alta categoria de cada um dos demais ministérios civis.

A Comissão de Estudos era a responsável por estudar as questões que deviam ser submetidas ao CSN, bem como aquelas que lhe fossem encaminhadas pelo Governo ou pelo Conselho; e sugerir ao Governo as providências necessárias à solução das questões que dependessem de mais de um ministério ou que fossem de interesse da segurança nacional. Tanto o Conselho, quanto a Comissão de Estudos, poderiam convocar militares ou civis, servidores públicos ou não, que fossem capazes de prestar informações ou esclarecimentos úteis.

Já as Seções de Segurança dos Ministérios Civis cabiam os estudos, no tempo de paz, dos problemas que se relacionassem com os interesses da segurança nacional, no âmbito das atribuições de seu ministério; a centralização, na sua esfera de competência, de todas as questões relativas à segurança nacional, principalmente as concernentes a que desempenhará em tempo de guerra; e a garantia da harmonia das relações entre o seu ministério, a Secretaria Geral e os demais ministérios.

Na esfera da assessoria aos seus Ministros deveriam: propor o programa de ação do ministério em tempo de guerra; elaborar os planos de reorganização e de administração do ministério em tempo de guerra, contendo, em especial, a transformação e a criação de órgãos, definindo as suas atribuições, provendo os recursos materiais e em pessoal de que necessitassem e coordenando e fiscalizando o seu adequado funcionamento; e encarregar-se das relações com as organizações de ordem privada, de forma assegurar as soluções mais convenientes para as questões de interesse comum.

As Seções da Segurança teriam a organização adequada à natureza de cada ministério e seriam regulamentadas por decreto do Presidente da República, mediante proposta do respectivo Ministro, após o parecer do Secretário Geral.

Com referência a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras, cujo presidente era o Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional, a CSN exerceria a atribuição que lhe conferia o artigo 165 da Constituição de 1937<sup>167</sup>.

---

<sup>167</sup> Art. 165 - Dentro de uma faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação poderá efetivar-se sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, e a lei providenciará para que nas indústrias situadas no interior da referida faixa predominem os capitais e trabalhadores de origem nacional.

Parágrafo único - As indústrias que interessem à segurança nacional só poderão estabelecer-se na faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, que organizará a relação das mesmas, podendo a todo tempo revê-la e modificá-la. (Constituição de 1937)

Estas foram as primeiras tentativas (1934-1942) de se organizar a Inteligência Nacional, onde se procurou adicionar a estrutura existente nos Estados-Maiores dos ministérios militares as recém-criadas Seções de Segurança dos Ministérios Civis, de modo a formar a rede que se constituiria no primeiro Sistema de Inteligência brasileiro voltado à Segurança Nacional.

Seu órgão central era a SG/CSN exercido pelo Chefe da Casa Militar da Presidência da República, um assessor direto do Presidente. Era uma estrutura ainda em formação. Sua principal deficiência era a ausência de profissionais de inteligência, o que levava, de certa forma, a que o sistema se apoiasse no pessoal militar<sup>168</sup>. Até o término da II Guerra Mundial, o CSN servia como um foro de discussões e troca de informações entre os diversos ministérios.

Outro dado importante era que a expressão Defesa / Segurança Nacional, à época, estava atrelada ao emprego das Forças Armadas. Na Constituição de 1934, sob o Título VI, da Segurança Nacional, estavam relatados os artigos 159 e 162 que tratavam do Conselho Superior de Segurança Nacional e das Forças Armadas, respectivamente<sup>169</sup>.

Tal posicionamento, também pode ser observado na Mensagem de Vargas ao Poder Legislativo, datada de 3 de maio de 1935, quando menciona ser “imprescindível a criação de um órgão capaz de orientar num sentido constante e uniforme todas as medidas direta ou indiretamente ligadas aos altos interesses da segurança e integridade da nação. Esse órgão é o Conselho Superior de Segurança Nacional, instituído pelo decreto nº 23.873, de 15 de fevereiro de 1934, e mantido pela nova Constituição da República”. Entretanto, este discurso está inserido na abertura do tópico que tratava dos assuntos atinentes ao Ministério da Guerra<sup>170</sup>.

Apesar de todo esse enfoque que vinha sendo dado para a defesa externa, coerente com a conjuntura internacional da época que demonstrava que o mundo estava se preparando para um novo conflito mundial, o governo de Vargas (1930-1945), que dele veio a participar ao lado dos opositores do nazifascismo atuava internamente de modo bastante

---

<sup>168</sup> “Cabe recordar que a Inteligência no Brasil ficava então circunscrita aos trabalhos de assessoria prestados pelo Conselho de Defesa Nacional, criado em 29 de novembro de 1927, e às Seções de Defesa Nacional, dos Ministérios, criadas em 1934. Tais organismos eram incapazes de executar qualquer tipo de ação de proteção do Estado contra a Inteligência adversa, uma vez que não dispunham de meios, efetivos e sequer doutrina de emprego (...)”. (ABIN, 2005, p. 92).

<sup>169</sup> Fato semelhante ocorria na Constituição de 1937. Sob o título Da Segurança Nacional, estavam os artigos 161 e 162 que tratavam, respectivamente, das Forças Armadas e do Conselho de Segurança Nacional.

<sup>170</sup> Ver Mensagem apresentada ao Poder Legislativo em 3 de maio de 1935 pelo Presidente Getúlio Dornelles Vargas, em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1324/000046.html>

semelhante a esses governos totalitários. A atividade de inteligência, por sua vez, iria se adequar às necessidades do seu principal cliente. Não obstante a concretização de um “inimigo externo” surgia a preocupação com a contenção do “inimigo interno” ao regime.

Gonçalves comenta que praticamente em toda década de 1930, em especial o período de governo ditatorial de Getúlio Vargas, chamado de “Estado Novo” (1937-1945), o foco da inteligência no Brasil esteve voltado para as questões de segurança interna, tendo forte influência e caráter policial<sup>171</sup>.

Pelo Art. 2º, item g, do Decreto nº 22.332, de 10 de janeiro de 1933 era criada a Delegacia Especial de Segurança Política e Social (DESPS) com o “objetivo de entrever e coibir comportamentos políticos divergentes, considerados capazes de comprometer ‘a ordem e a segurança pública’”<sup>172</sup>.

Independente da policia administrativa e judiciária, a DESPS era diretamente subordinada ao Chefe de Policia do Distrito Federal, que poderia designar tantos investigadores extranumerários quantos julgasse necessário, por meio de portarias cuja publicidade não era necessária<sup>173</sup>.

A DESPS serviu de modelo para as delegacias estaduais, uma vez que competia ao Chefe de Polícia estabelecer as diretrizes básicas para o controle da segurança pública pelas polícias dos estados, apesar de estarem formalmente subordinadas aos governos locais.

Importante lembrar que o Chefe de Policia do Distrito Federal era escolhido entre pessoas de imediata confiança do Presidente da República, e que dentre as diversas competências que lhe era delegada, ele poderia “conceder gratificações pecuniárias à pessoa embora estranha à Polícia, que descobrir e prender algum criminoso, impedir a perpetração de algum delito ou que tiver prestado serviços relevantes à administração policial”<sup>174</sup>. Filinto Strubing Müller foi o homem designado por Vargas para exercer este cargo de 1933 a 1942. Filinto Müller foi acusado, por diversas vezes, de realizar prisões arbitrárias e fazer uso de tortura com prisioneiros<sup>175</sup>.

---

<sup>171</sup> GONÇALVES, op.cit. p. 472.

<sup>172</sup> FGV/CPDOC, *Anos de Incerteza (1930 - 1937)*. Disponível em: [http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_historia/htm/anos30-37/ev\\_radpol\\_pp.htm](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos30-37/ev_radpol_pp.htm).

<sup>173</sup> Art. 16 e 17 do Decreto nº 22.332, de 10 de janeiro de 1933. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=501608&seqTexto=1&PalavrasDestaque>.

<sup>174</sup> Art. 31, item VI, do Regulamento da Policia Civil (Decreto nº 24.531, de 2 de julho de 1934). Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=498209&seqTexto=1&PalavrasDestaque>

<sup>175</sup> O caso de maior repercussão que envolveu seu nome foi a de Olga Benário, militante comunista e mulher de Luís Carlos Prestes, que por sua ordem foi deportada para a Alemanha, onde foi executada em 1942.

As atividades da polícia política se intensificaram a partir da criação da Aliança Nacional Libertadora (ANL), em 30 de março de 1935, que defendia os ideais comunistas nas lutas contra o fascismo, no cenário mundial; e o integralismo, a dominação imperialista e o latifúndio, no Brasil. Luiz Carlos Prestes era o seu Presidente de Honra<sup>176</sup>.

Em 4 de abril de 1935 era promulgada a Lei nº 38 que discriminava quais eram os crimes contra a ordem política e social. Getúlio assim se referia a citada Lei:

A fim de evitar surtos extremistas, de qualquer natureza, a Câmara dos Deputados, cuja legislatura acaba de findar, completou falhas sensíveis de nossa legislação penal, elaborando e aprovando a chamada 'Lei de Segurança'. Essa lei segue os moldes da legislação moderna, adotada por toda parte sobre o assunto, e faculta, sempre sob a ação fiscalizadora do poder judiciário, a defesa do Estado. Ajustada aos preceitos da própria Constituição da República, está longe de ser uma lei de opressão. Visa apenas garantir a defesa da ordem política e social<sup>177</sup>.

Esta Lei definia em seu Art. 22 que Ordem Política “é a que resulta da independência, soberania e integridade territorial da União, bem como da organização e atividade dos poderes políticos, estabelecidas na Constituição da República, nas dos Estados e nas leis orgânicas respectivas”. Já Ordem Social é a “estabelecida pela Constituição e pelas leis relativamente aos direitos e garantias individuais e sua proteção civil e penal; ao regime jurídico da propriedade, da família e do trabalho; a organização e funcionamento dos serviços públicos e de utilidade geral; aos direitos e deveres das pessoas de direito público para com os indivíduos e reciprocamente”.

A intentona comunista de novembro de 1935, apesar de ter sido um movimento inexpressivo em nível nacional<sup>178</sup>, marcou de forma indelével o Exército, que viu ocorrer no interior da instituição uma luta entre companheiros da mesma farda, tendo mortos e feridos como resultado. Liderado por Prestes, do Partido Comunista Brasileiro (PCB), com o apoio de membros do Comitê Executivo da Internacional Comunista (CEIC), o movimento feriu profundamente a cúpula daquele estamento militar, representada, principalmente, pelos generais Pedro Aurélio de Góes Monteiro e Eurico Gaspar Dutra. O comunismo passava a

---

“Filinto foi deposto. Foi demitido em agosto de 42 no episódio da passeata da UNE pela entrada do Brasil na guerra ao lado dos Estados Unidos e Inglaterra. Os estudantes foram às ruas, Müller vetou, mas o ministro interino da Justiça, Vasco Leitão da Cunha, autorizou. Vargas declarou guerra ao eixo Alemanha-Itália-Japão. Foi o único governante da América do Sul a tomar tal atitude”. (Coutto, 2004. Disponível em:

<http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/brasil/2004/08/01/jorbra20040801004.html>)

<sup>176</sup> PRESTES, 2005, p. 101-102.

<sup>177</sup> Ver Mensagem apresentada ao Poder Legislativo em 3 de maio de 1935 pelo Presidente Getúlio Dornelles Vargas, em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1324/000019.html>.

<sup>178</sup> O movimento ocorreu em nas cidades de Natal (dia 23), Recife (dia 25) e Rio de Janeiro (dia 27).

ser identificado como o grande inimigo do Estado<sup>179</sup>. Tais reflexos ficariam ainda mais patentes após o término da II Guerra Mundial (1939-1945).

O golpe de 1937, marcado pelo fechamento do Congresso e a outorga de uma nova Constituição, deu início ao “Estado Novo”. Ao golpe se seguiu uma forte repressão, não apenas os comunistas e liberais, mas até mesmo aqueles que advogavam uma ideologia semelhante à em exercício, como os integralistas. Foi assim que, juntamente com os demais partidos políticos, a Aliança Integralista Brasileira foi fechada por Decreto-Lei nº 37 de 2 de dezembro de 1937. Aqueles que desobedecessem ao citado dispositivo legal seriam julgados pelo “Tribunal de Segurança Nacional e o processo, a ser organizado no regimento interno do mesmo Tribunal, seguirá o rito sumaríssimo”<sup>180</sup>.

A propaganda do regime e a repressão a seus opositores seriam características do “Estado Novo”, representadas pela DESPS e pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). “Criado para difundir a ideologia do Estado Novo junto às camadas populares e, a partir do ideário autoritário do regime, contribuir para a construção da identidade nacional, o DIP exercia também uma forte censura aos meios de comunicação, suprimindo eventuais manifestações de descontentamento”<sup>181</sup>.

Durante a II Guerra, o Governo percebeu a necessidade de se reformar o aparato policial e criar um órgão voltado à busca de informações e à condução da contraespionagem no território nacional. O resultado desse estudo que contou com a participação da SG/CSN e do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)<sup>182</sup> resultou no Decreto-Lei nº 6.378, de 28 de março de 1944, que transformou a Polícia Civil do Distrito Federal em Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP)<sup>183</sup>. Por esse Decreto a DESPS passou a ser a Divisão de Polícia Política e Social (DPS), composta da Delegacia de Segurança Política (DSeP), Delegacia de Segurança Social (DSS), Seção de Fiscalização de Explosivos, Armas e Munições (SFM), Arquivo e Setor de Administração. Suas atribuições envolveriam

---

<sup>179</sup> TREVISAN, 2005, p. 55.

<sup>180</sup> Art. 6º do Decreto-Lei nº 37, de 2 de dezembro de 1937.

<sup>181</sup> FGV-CPDOC. A Era Vargas. 1937-1945 Diretrizes para o Estado Novo. Política e Administração. Disponível em: [http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_historia/htm/anos37-45/ev\\_poladm001.htm](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos37-45/ev_poladm001.htm). Acesso em 24 mai. 2009.

<sup>182</sup> *Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)* - Órgão previsto pela Constituição de 1937 e criado em 30 de julho de 1938, diretamente subordinado à Presidência da República, com o objetivo de aprofundar a reforma administrativa destinada a organizar e a racionalizar o serviço público no país, iniciada anos antes por Getúlio Vargas. (CPDOV/FGV. Disponível em: [http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_historia/htm/anos37-45/ev\\_poladm\\_dasp.htm](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos37-45/ev_poladm_dasp.htm)

<sup>183</sup> Para maiores detalhes ver RORATTO e CARNIELLI. *O pensar e a criação de um organismo de Inteligência Federal no Brasil: antecedentes históricos* in REVISTA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. Brasília: Abin, v. 2, n. 2, abr. 2006. p. 9 a 20. Disponível em: [http://www.abin.gov.br/modules/mastop\\_publish/files/files\\_461cd32682f38.pdf](http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/files/files_461cd32682f38.pdf).

também os segmentos de informações e contrainformações<sup>184</sup>. Em cada Estado foi criada uma Delegacia de Polícia Política e Social.

A inclusão de parte da polícia política entre os órgãos locais justificava-se (...) porque as funções consideradas – vigilância ao operariado, fiscalização das associações de classe, repressão ao porte de armas, etc. – dependeriam sempre das diferentes coletividades regionais, e só o órgão local, afeito às condições peculiares às populações das respectivas áreas estaria capacitado a conhecer de perto as tendências políticas dominantes e, por consequência, prevenir ou reprimir qualquer ameaça de perturbação da ordem social dentro da sua jurisdição<sup>185</sup>.

Tal providência estabeleceria, ainda que de forma não premeditada, o primeiro sistema de inteligência policial, em nível nacional.

Como ocorrido na França, de Fouché, e na Prússia, de Stieber, a Polícia Política passava a ganhar papel destaque na medida em que se voltava para a defesa do regime político de Vargas. Havia sido criado na estrutura policial nacional um serviço voltado à segurança interna, cujas funções combinavam a inteligência policial com as de investigação criminal. Apesar de tudo, gerava-se o ramo da inteligência que sustentaria a política de uso da força para dentro das fronteiras nacionais.

Anarquistas, comunistas e integralistas, ou quaisquer opositores do regime, viviam sob observação e as informações produzidas diziam respeito às atividades dessas pessoas e grupos. Era tarefa da qual a polícia política de Vargas podia cuidar. O problema é que esse envolvimento policial com a atividade de informações e sob perspectiva de ação política deixaria sequelas na cultura de inteligência brasileira que perdurariam por décadas<sup>186</sup>.

Getúlio Vargas foi deposto em 29 de outubro de 1945. Eurico Gaspar Dutra foi o candidato do Partido Social Democrático (PSD) que saiu democraticamente vitorioso, ao derrotar, nas urnas, Eduardo Gomes, da União Democrática Nacional (UDN). As eleições para o Congresso Nacional contaram com a participação de 12 partidos, mas apenas quatro conseguiram uma maior representatividade na Assembleia Nacional Constituinte: o PSD, a UDN, o PCB e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Durante o governo Dutra (1946-1951) foi promulgada a quarta Constituição da República, em 18 de setembro de 1946. Uma vez mais o CSN era tratado juntamente com as Forças Armadas (Título VII), onde no Art. 179 era estabelecido que os “problemas relativos à defesa do País serão estudados pelo Conselho de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais das forças armadas, incumbidos de prepará-las para a mobilização e as operações militares”.

---

<sup>184</sup> GONÇALVES, op.cit. p. 475

<sup>185</sup> RORATTO; CARNIELLI, 2006, p. 13

<sup>186</sup> GONÇALVES, op.cit. p. 473

Poucos dias antes, entretanto, o Presidente Dutra, já havia assinado os Decretos-Lei nº 9.775 e 9.775-A, de 6 de setembro de 1946, que reorganizavam a estrutura do Conselho de Segurança Nacional.

Pelo Art. 7º do Decreto nº 9.775, a SG/CSN passava a compreender um Gabinete, tendo anexas as Seções de Documentação e Comunicações e de Administração, e três Seções (1ª, 2ª e 3ª Seção).

Essas três seções, de acordo com o Decreto nº 9.775-A, estavam encarregadas de “organizar os Planos Industrial e Comercial, Político Interno e Econômico relativos ao Plano de Guerra”.

Especificamente a 2ª Seção competia “organizar a propaganda e contrapropaganda no que interessa ao PLANO POLÍTICO EXTERIOR” e “organizar a defesa do próprio sistema econômico, coordenando as medidas para a contraespionagem e contrapropaganda no que interessa ao PLANO ECONÔMICO”.

A esta Seção também foi atribuída a responsabilidade de “organizar e dirigir o SERVIÇO FEDERAL DE INFORMAÇÕES E CONTRAINFORMAÇÕES – SFICI”, organismo componente da estrutura do Conselho de Segurança Nacional, cuja tarefa era a de “superintender e coordenar as atividades de Informações, em particular as que interessam a Segurança Nacional”.

Cabia ao SFICI avaliar, no campo interno, as possibilidades e limitações ao emprego do poder nacional e, no campo externo, o potencial e as intenções de países, cujas práticas pudessem se converter em óbices à consecução dos objetivos nacionais. Instituiu-se assim o primeiro órgão dedicado exclusivamente à Inteligência Nacional no Brasil.

Interessante observar que, de acordo com o Art. 8º, letra b, do Decreto-Lei nº 9.775-A, competia à Seção de Segurança Nacional do Ministério da Justiça “realizar a censura da imprensa, de correspondência e de outros meios de comunicação, em cooperação com o Serviço Federal de Informações e Contrainformações”<sup>187</sup>.

Um breve parêntesis deve ser aberto para se apresentar a conjuntura mundial e nacional, referente à Inteligência, por ocasião da criação do SFICI.

Como mencionado, o momento histórico mundial caracterizava-se pela Guerra Fria, tendo como principais oponentes os EUA e a então URSS.

---

<sup>187</sup> Sendo o Decreto-Lei nº 9.775-A, de 6 de setembro de 1946, um documento reservado, os dados sobre ele mencionados foram obtidos das referências feitas em OLIVEIRA, op.cit. p. 28-29.

Nessa época, amplas mudanças na doutrina de Inteligência e na estrutura organizacional foram feitas buscando adaptá-las a disputa ideológica que se encontrava em curso. Foram criados ou reestruturados vários órgãos de inteligência, destacando-se a norte-americana CIA, criada pelo *National Security Act* de 1947; o soviético MGB<sup>188</sup>, em 1946, que em 1954 deu origem ao KGB<sup>189</sup>; e o serviço francês SDECE, em 1946.

Como observado por Priscila Antunes, essas reformulações levaram

ao uso das técnicas científicas para a resolução dos problemas de subversão ideológica. Os órgãos de inteligência também se tornaram responsáveis pela detecção, apreensão, vigilância e armazenamento de informações sobre populações que poderiam ser consideradas subversivas (...) Os dois grandes eixos, Estados Unidos e União Soviética, começaram a exportar homens e técnicas de treinamento na área de inteligência para os países sobre os quais exerciam influência<sup>190</sup>.

O governo Dutra foi marcado pelo alinhamento com os Estados Unidos, nas questões afetas a Guerra Fria. Em 7 de maio de 1947, o Tribunal Superior Eleitoral cancelou o registro do PCB que ficou mais uma vez na ilegalidade, e no ano seguinte, a Mesa da Câmara comunicou a cassação dos mandatos dos parlamentares ligados a esse partido.

Ainda neste mesmo dia, o Ministério do Trabalho determinou a intervenção em quatorze sindicatos, incluindo o fechamento da Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil.

Em setembro de 1947, foi realizado na cidade de Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro, a Conferência Interamericana de Manutenção da Paz e Segurança, onde ao final, foi assinado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que garantiu aos EUA o direito de intervir, com o auxílio militar de outros países, onde houvesse a ameaça à paz e à segurança<sup>191</sup>, como previsto no seu Artigo 3º.

Por esse acordo internacional, era empregado o conceito de Segurança Coletiva do Hemisfério, onde o “inimigo externo” seria combatido por meio de aliança, com forte protagonismo estadunidense. Aos países americanos, individualmente, competia à luta interna contra o comunismo. Apesar de a disputa ideológica passar a fazer parte de um contexto mais amplo, observa-se que, no Brasil, muitos dos “inimigos internos” permaneceram os mesmos.

---

<sup>188</sup> MGB - *Ministérstyo Gosudarstvennoy Bezopasnosti* (Ministério da Segurança do Estado).

<sup>189</sup> KGB - *Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti* (Comitê de Segurança do Estado).

<sup>190</sup> ANTUNES, 2002, p. 44.

<sup>191</sup> Este conceito de segurança estava associado à preservação do capitalismo nas áreas de influência dos Estados Unidos da América.

Em outubro de 1947, o governo Dutra rompeu relações diplomáticas com a União Soviética, que haviam sido reatadas por Vargas em abril de 1945, ainda no contexto da II Guerra Mundial.

No documento “Extremismos e Espionagem”, do Departamento Federal de Segurança Pública, sem data, consta que “A DPS registrou atividades de 60 agentes soviéticos, 35 dos quais operam nesta Capital, 12 no Nordeste, 6 no Sul, 4 em São Paulo, 2 no Estado do Rio e um na Bolívia. (...) O SFICI, entretanto, já identificou 112 agentes, 127 informantes e 86 pessoas em atividades correlatas, operando em dez Estados da Federação”<sup>192</sup>.

Desta forma, em razão da conjuntura apresentada, ocorreu a natural cooperação na área de Inteligência do Brasil com os países do chamado bloco capitalista, destacando-se o Reino Unido, a então Alemanha Ocidental e os EUA.

Em 1949 ocorreram dois eventos importantes para o desenvolvimento da atividade de inteligência de Estado no Brasil.

O primeiro foi a criação, pelo Decreto nº 27.264 de 28 de Setembro de 1949, da Escola Superior de Guerra (ESG), “um instituto nacional de altos estudos destinados a desenvolver e consolidar conhecimentos relativos ao exercício de funções de direção ou planejamento da segurança nacional” (Art. 1º).

Seu efetivo seria composto, de acordo com o Art. 2º, de “oficiais de comprovada experiência e aptidão, pertencentes às Forças Armadas do País, e civis de notável competência e de atuação destacada na formulação ou execução da política nacional, principalmente a exterior”. Dos oficiais que compuseram o corpo docente da ESG, muitos haviam participado da Campanha da Força Expedicionária Brasileira (FEB) na Itália (1943-1945), e viriam a ser, mais tarde, importantes atores nos acontecimentos nacionais, como Juarez Távora, Castello Branco e Golbery do Couto e Silva.

A ESG cabia a responsabilidade de estabelecer “um conceito amplo e objetivo de segurança nacional que sirva de base à coordenação das ações de todos os órgãos, civis e militares, responsáveis pelo desenvolvimento do potencial e pela segurança do País”<sup>193</sup>.

O outro evento foi a assinatura do Decreto nº 27.583, de 14 de dezembro de 1949, que aprovou o Regulamento para a Salvaguarda das Informações que interessam à

---

<sup>192</sup> TOSTA, Wilson. *SFICI, o vovô X-9 da ABIN*. O Estado de São Paulo. 20 de setembro de 2008. Disponível em: [http://www.estadao.com.br/suplementos/not\\_sup245373,0.htm](http://www.estadao.com.br/suplementos/not_sup245373,0.htm).

<sup>193</sup> Art. 4º, letra c, do Decreto nº 27.264 de 28 de Setembro de 1949.

Segurança Nacional (RSISN), sendo esse documento o primeiro instrumento legal voltado à proteção das informações julgadas sigilosas pelo Estado brasileiro.

Esboçavam-se nesse documento as primeiras iniciativas voltadas ao controle da atividade, quando no Regulamento, logo em seu primeiro item era definido que as

Informações que interessam à segurança nacional são as iniciadas sob o controle e jurisdição quer do Conselho de Segurança Nacional, através de sua Secretária Geral, quer do Estado-Maior das Forças Armadas, ou as que apresentem o mais alto interesse para estes órgãos. Refere-se esta definição mais à ideia de controle, jurisdição, origem, ou grau de interesse, do que à substância da informação<sup>194</sup>.

O Decreto nº 27.930 de 27 de março de 1950, veio a determinar "a aplicação do RSISN. a todo assunto e matéria de caráter sigiloso, inclusive quando não interessar diretamente à segurança nacional".

Somente em 1956, já no governo do Presidente Juscelino Kubitschek e dez anos após a promulgação do decreto que determinava o estabelecimento do SFICI, é que o órgão começou a ser efetivamente organizado na SG/CSN. Foram enviados para os EUA quatro representantes de nosso Governo “com a intenção de compreender a estrutura e o funcionamento dos serviços de informações norte-americanos”<sup>195</sup>. Para atender a esse propósito, eles participaram de reuniões no Departamento de Estado norte-americano, na CIA e no FBI. Por interesse daquele governo, esses órgãos teriam prestado apoio e assistência para a estruturação de nossa agência de informações.

Compartilhando esses esforços, em 29 de maio de 1958, foi criado na ESG, pelo Decreto nº 43.810, o Curso de Informações com a finalidade de “cooperar no estabelecimento da doutrina de Segurança Nacional e preparar civis e militares para as funções relacionadas com as Informações” (Art. 1º). A importância dada ao curso pode ser avaliada ao se designar “um Oficial-General de qualquer das Forças Armadas ou por um civil de categoria correspondente” para dirigi-lo (Art. 3º).

A ativação do SFICI só veio a ocorrer com a edição do Decreto nº 44.489-A, de 15 de setembro de 1958, que criou também a Junta Coordenadora de Informações (JCI), um órgão colegiado voltado à coordenação da atividade de inteligência<sup>196</sup>.

Ainda nesse mesmo ano, a ESG realizou um curso de informações, em caráter experimental, visando formar recursos humanos especializados para trabalhar na atividade de

---

<sup>194</sup> Item 1 do Capítulo I do Regulamento para a Salvaguarda das Informações que interessam à Segurança Nacional, anexo ao Decreto nº 27.583, de 14 de dezembro de 1949.

<sup>195</sup> Eram eles os então Coronel Humberto Souza Melo, o Major Geraldo Knaack de Souza, o Capitão Rubens Baima Denys e o Delegado de Polícia José Henrique Soares. (nomes completos obtidos a partir do contido em ANTUNES, op.cit. p. 48).

<sup>196</sup> OLIVEIRA, op.cit. p. 31.

Informações, no SFICI<sup>197</sup>. O Serviço compôs seu efetivo mediante requisição de pessoal dos quadros do serviço público federal, com predominância das Forças Armadas, estabelecendo sua sede no Rio de Janeiro, a capital federal de então.

O Decreto nº 45.040, de 6 de dezembro de 1958, aprovou um novo Regimento Interno da SG/CSN. Nesse Regimento, no parágrafo 1º do Art. 4º, era atribuída à JCI competência para planejar a obtenção das informações.

No Art. 5º eram mantidas as três seções da Secretaria-Geral, bem como suas responsabilidades. Entretanto, separava-se o SFICI da 2ª Seção, dando-lhe autonomia, vinculando-o diretamente ao Secretário-Geral. O Art. 8º estabelecia que:

O SFICI disporá de:

- a) Chefia (Chefe, Adjunto-Assistente, Assessores e, quando necessário, Turmas de trabalho);
- b) Subseção de Exterior;
- c) Subseção do Interior;
- d) Subseção de Segurança Interna;
- e) Subseção de Operações.

As Subseções, chefiadas por Adjuntos, designados pelo Chefe do SFICI, serão constituídas de Adjuntos, Setores específicos com Turmas de trabalho de acordo com as necessidades do serviço.

Parágrafo único. Compete ao SFICI. Superintender e coordenar as atividades de informações que interessem à Segurança Nacional<sup>198</sup>.

A JCI teve suas atribuições reguladas pelo Decreto nº 46.508-A, de 20 de julho de 1959. O Art. 1º estabelecia que a Junta,

diretamente subordinada ao Presidente da República, é um organismo destinado a planejar a colaboração a ser prestada, pelos órgãos da administração federal, estadual, municipal, autarquias, entidades paraestatais e sociedades de economia mista, ao Serviço Federal de Informações e Contrainformações de interesse para a Segurança Nacional.

Também lhe cabia “cooperar na formulação do Plano Nacional de Informações e estabelecer as medidas e as missões dele decorrentes e mantê-lo atualizado em função da evolução das conjunturas nacional e internacional”.

Como se pode observar, as atividades desenvolvidas pelo SFICI tinham como propósito atender às necessidades de conhecimento estabelecidas pela JCI, demandas essas vinculadas aos interesses da Segurança Nacional.

Nesse sentido, o Decreto estabelecia que os objetivos da JCI que deveriam abranger três campos:

---

<sup>197</sup> Ibid.

<sup>198</sup> Os detalhes dessas Subseções podem ser verificados no Regimento Interno da SG/CSN, constante do Decreto nº 45.040, de 6 de dezembro de 1958, disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=175897>

**no campo interno** – conhecer as possibilidades e as limitações do poder nacional; **no campo externo** – conhecer as possibilidades e as intenções de nações ou grupos de nações, cujas práticas possam influir na consecução e na salvaguarda dos objetivos nacionais; e **no campo da segurança interna** – conhecer os antagonismos existentes no território nacional, de maneira manifesta ou em estado potencial, que representem ou possam vir a representar ameaça à Segurança Nacional. (grifo nosso) <sup>199</sup>

O SFICI contribuiu para a sistematização dos procedimentos doutrinários de inteligência no Brasil. Surgiram os primeiros manuais de inteligência publicados em português. Cita-se, por exemplo, o *Glossário de Informações* <sup>200</sup>, assim como as apostilas *Princípios e Elementos Básicos de Organização para o Exercício de Atividades Clandestinas, Operações Técnicas - 1960, Informações - Curso para Encarregados de Casos e Agentes - 1961* <sup>201</sup>.

Gonçalves registra que o pessoal, que ficou jocosamente conhecido como a *Turma da Casa da Borracha* <sup>202</sup>, “viveu um período de amadorismo, mas que evoluiu para um serviço secreto que acabaria com alguma estrutura e funcionamento. Isso ficaria mais evidente com a chegada, no início de 1961, do então coronel Golbery do Couto e Silva para assumir a chefia de gabinete da Secretaria-Geral do CSN e, portanto, coordenar o SFICI” <sup>203</sup>.

As disputas ideológicas voltaram a se acirrar no período de 1961 a 1964, nos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart - “Jango” (1961-1964). Ocorreram, em virtude da Política Externa Independente <sup>204</sup>, eventos como a reaproximação diplomática e comercial com a URSS e a China; a condenação das ações dos EUA na Baía dos Porcos e o consequente isolamento de Cuba na Organização dos Estados Americanos (OEA); e a entrega da Ordem do Cruzeiro do Sul à Che Guevara.

Internamente, as perturbações nas áreas política, econômica, social e militar levaram a renúncia de Jânio, a reação à assunção de Jango, o estabelecimento do regime parlamentar no Brasil e, finalmente, as ações de março de 1964, que terminaram com a deposição do Presidente da República.

---

<sup>199</sup> OLIVEIRA, op.cit. p. 34.

<sup>200</sup> GONÇALVES, op.cit. p. 480.

<sup>201</sup> TOSTA, 2008. *SFICI, o vovô X-9 da ABIN*.

<sup>202</sup> Idem. Tal alcunha se deve a localização da sede do escritório central do SFICI, que funcionava no antigo prédio da Casa da Borracha, localizado na esquina da Rua Uruguaiana com a Avenida Rio Branco.

<sup>203</sup> GONÇALVES, op.cit. p. 482.

<sup>204</sup> “A *Política Externa Independente*, lançada em 1961 no governo Jânio Quadros e encerrada com o golpe de 1964 que destituiu o governo João Goulart, pretendeu fugir as exigências de alinhamento e atingir a autonomia frente aos dois polos de poder da Guerra Fria, os Estados Unidos e a União Soviética. Dirigia-se aos interesses nacionais, entendidos como essencialmente diferentes dos interesses das potências.” (disponível em: <http://www.historia.uff.br/nec/pgpei.htm>)

Sobre a participação do órgão de Inteligência Nacional na assessoria de Jango, José Murilo de Carvalho, com base nas entrevistas feitas com o seu último chefe, o então Capitão-de-Mar-e-Guerra Ivo Courseuil, comenta que “o SFICI e os aliados alertavam o presidente sobre as consequências potencialmente desastrosas de suas ações e omissões em relação às Forças Armadas, sobretudo tendo em vista todos os outros problemas que enfrentava”<sup>205</sup>.

Nesse ambiente de crise institucional, o Presidente Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1967), o primeiro dos governantes militares no período de 31 de março de 1964 a 15 de março de 1985, enviou a Mensagem de 11 de maio de 1964, ao Congresso Nacional, encaminhando o Projeto de Lei nº 01968 que propunha a criação de uma nova estrutura de Inteligência para o País, o Serviço Nacional de Informações (SNI). Na Exposição de Motivos, argumentava que a “gestão dos negócios do Estado a cargo do Poder Executivo requer, como é evidente, informações seguras, oportunas e convenientemente avaliadas que sirvam de base às múltiplas decisões a tomar, inclusive no quadro da própria Segurança Nacional”<sup>206</sup>.

Na concepção de Castello, o SNI deveria, através da produção de informações confiáveis, manter o Poder Executivo – o Presidente e seus ministros – adequadamente esclarecidos para tomar decisões e agir com acerto e oportunidade. Castello enfatizava não caber ao SNI o poder de veto – atribuição exclusiva dos ministros – em face de informações consideradas negativas. De posse da informação produzida pelo SNI, cabia ao ministro o uso que dela fosse feito, sendo sua a consequente responsabilidade. (...) Ao Presidente cabia o risco – a decisão. (...) [Castello era] sempre cioso em assegurar a isenção e impessoalidade da informação, bem como o caráter pessoal e indeclinável daquele que a utilizaria. (...) Confiabilidade e credibilidade eram atribuição e responsabilidade do SNI<sup>207</sup>.

Depois de tramitado no Congresso, foi sancionada a Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964, que criava o SNI, como órgão da Presidência da República, com o propósito de “superintender e coordenar, em todo o território nacional, as atividades de informação e contrainformação, em particular as que interessem à Segurança Nacional”.

Para uma melhor compreensão do escopo do SNI, o Art. 3º atribuíu-lhe a assessoria do Presidente da República na orientação e coordenação das atividades de informação e contrainformação afetas aos Ministérios, serviços estatais, autônomos e entidades paraestatais; o estabelecimento e manutenção dos entendimentos com os governos

---

<sup>205</sup> CARVALHO, 2005, p.164.

<sup>206</sup> OLIVEIRA, op.cit. p. 46.

<sup>207</sup> REIS, Gustavo Moraes Rego. Depoimentos. In: Os Anos de Chumbo: a memória militar sobre a repressão/ Introdução e organização Maria Celina D'Araujo, Glaucio Ary Dillon Soares, Celso Castro. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p.148-149. Disponível em : [http://www.cpdoc.fgv.br/producao\\_intelectual/index.asp?a=estante](http://www.cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/index.asp?a=estante)

estaduais, entidades privadas e, quando necessários, com as administrações municipais, visando à complementação do sistema nacional de informação e contrainformação; a condução, no mais alto nível, da coleta, avaliação e integração das informações, em proveito das decisões do Presidente e dos estudos e recomendações do CSN, assim como das atividades de planejamento a cargo da SG/CSN; e a promoção, no âmbito governamental, da difusão das informações e estimativas decorrentes.

Para poder implementar um sistema nacional de informações, o novo Serviço foi estruturado em uma chefia (Chefe do SNI e Gabinete), uma Agência Central (AC/SNI), em Brasília, e Agências Regionais (AR/SNI) nas principais capitais estaduais. Todo o acervo do SFICI foi transferido para compor a Agência Regional do SNI no Rio de Janeiro (AR/SNI-RJ), inclusive o pessoal (militares e funcionários civis) que nele trabalhavam<sup>208</sup>.

A ideia inicial do general Golbery fora a de criar um órgão civil e militar no qual os militares da ativa tivessem uma participação minoritária. Pelo estatuto original, nenhum dirigente do SNI deveria obrigatoriamente pertencer aos quadros militares. Em 1964, nenhuma das seis principais figuras do SNI eram generais da ativa; um deles, Golbery, era um general da reserva<sup>209</sup>.

O Art. 5º estabelecia que o Chefe do SNI, civil ou militar, era da confiança do Presidente da República, mas sua nomeação estava sujeita à aprovação prévia do Senado Federal. A ele eram reservadas as honras e prerrogativas de Ministro de Estado, bem como vencimentos iguais aos dos Chefes de Gabinete da Presidência.

O ajuste seguinte foi feito por meio do Decreto nº 54.303, de 24 de setembro de 1964 que alterava o Regimento da SG/CSN, aprovado em dezembro de 1958 (Decreto nº 45.040). Essas alterações visavam três pontos. O primeiro, a confirmação da extinção de toda estrutura do SFICI, que foi absorvida em parte pela AC/SNI, em parte pela AR/SNI-RJ<sup>210</sup>.

O segundo ponto foi a extinção da JCI, passando o SNI a obter diretamente “dos órgãos de administração federal, estadual, municipal, autárquica e paraestatal, das sociedades de economia mista e de particulares”<sup>211</sup> as informações de interesse para a Segurança Nacional.

Por fim, cancelava a atribuição da SG/CSN de orientar a atividade de inteligência, no seu mais alto nível, passando esta responsabilidade para o Ministro-Chefe do SNI. Restou para a Secretaria Geral o planejamento, a orientação, a coordenação e a

---

<sup>208</sup> A primeira sede do SNI foi instalada em andares do prédio do Ministério da Fazenda, localizado na Avenida Presidente Antônio Carlos, no centro da cidade do Rio de Janeiro. (OLIVEIRA, op.cit. p. 48).

<sup>209</sup> STEPAN, 1986, p. 27.

<sup>210</sup> Conforme consta, em especial, nos Art. 1º e 8º do Decreto nº 54.303, de 24 de setembro de 1964.

<sup>211</sup> Art. 2º do Decreto nº 54.303, de 24 de setembro de 1964.

supervisão dos estudos necessários **para que o Governo** (grifo nosso) estabelecesse as linhas de ação da Política de Segurança Nacional e orientasse a busca das informações de interesse para a Segurança Nacional<sup>212</sup>.

A estruturação do SNI e dos seus órgãos diretamente subordinados foi concluída com o Decreto nº 55.194, de 10 de dezembro de 1964, que aprovava o seu Regulamento. Vale observar que o SNI estava, por Lei, “isento de quaisquer prescrições que determinem a publicação ou divulgação de sua organização, funcionamentos e efetivos”<sup>213</sup>. Entretanto, buscou-se por meio deste decreto não reservado dar-se publicidade do que viria a ser Serviço.

O Regulamento<sup>214</sup> organizava a AC/SNI em uma Chefia e três Seções: Informações Estratégicas, Segurança Interna e Operações Especiais. A de Informações Estratégicas competia planejar a coleta e a busca de dados visando “proceder aos levantamentos estratégicos das áreas que lhe forem determinadas”, ou seja, voltado ao campo externo. A de Segurança Interna, “identificar e avaliar os antagonismos, existentes ou em potencial, que afetem a segurança interna”. A Seção de Operações Especiais cabia “realizar a busca especializada de informes, quando não for possível ou conveniente obtê-los por meio dos órgãos de cooperação e colaboração”. As AR/SNI teriam estruturas semelhantes a da AC/SNI, porém com efetivos reduzidos.

Ao Chefe do SNI era dada competência para “promover a colaboração, gratuita ou gratificada, de civis ou militares, servidores públicos ou não, em condições de participarem de atividades específicas”<sup>215</sup>.

Observa-se que não houve uma descontinuidade na atividade de inteligência no País, mas sim um aperfeiçoamento do que existia em termos de estrutura, competências e autonomias no SFICI.

Outro fato importante a destacar foi a aprovação do Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos (RSAS), pelo Decreto nº 60.417, de 11 de março de 1967, atualizando as normas de emprego do sigilo nas questões de Estado, em relação as do RSISN de 1949.

---

<sup>212</sup> Ibid.

<sup>213</sup> Parágrafo 2º do Art. 4º da Lei 4.341, de 13 de junho de 1964.

<sup>214</sup> Regulamento do SNI. Decreto nº 55.194, de 10 de dezembro de 1964. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=187003>

<sup>215</sup> Extraído dos Art. nºs 6, 7, 13, 14, 15 e 32 do Regulamento do SNI.

Estruturado o SNI, passava-se então a se organizar o que viria a se consubstanciar como o Sistema Nacional de Informações (SISNI). O primeiro movimento oficial nesse sentido foi dado pelo Decreto nº 60.940, de 04 de julho de 1967, já no governo Costa e Silva (1967-1969), com a transformação das Seções de Segurança Nacional, referenciadas nos Decretos nºs 9.775 e 9.775-A de 1946, em Divisões de Segurança e Informações (DSI) dos Ministérios Cíveis.

As DSI foram classificadas como órgãos complementares do CSN, subordinados diretamente aos respectivos Ministros de Estado, trabalhando em estreita colaboração com a SG/CSN e o SNI, aos quais prestavam todas as informações que lhes fossem solicitadas. Criava-se assim dentro de cada ministério um órgão que, além de prover o SNI de dados confiáveis, proovesse informações oportunas do Sistema ao Ministro de Estado para as suas deliberações. As DSI, que viriam a conformar o Sistema Setorial de Informações dos Ministérios Cíveis (SSIMC), eram uma evolução das Seções de Defesa Nacional instituídas por Vargas em 1934.

Ressalta-se o contido no Art. 4º, onde o Diretor da DSI deveria, se civil, ser “diplomado pela Escola Superior de Guerra, ou militar, de preferência com o Curso de Comando e Estado-Maior ou equivalente de qualquer das Forças Armadas”. O então Chefe do SNI (1967-1969) era o General Emílio Garrastazu Médici, que logo viria a assumir a Presidência da República (1969-1974).

Todas essas modificações na estrutura da Inteligência Nacional levaram a um realinhamento nos propósitos do CSN e isto foi consubstanciado por meio do Decreto-Lei nº 348, de 4 de janeiro de 1968. Dentre as modificações implementadas registram-se as do Art. 8º, que tratava das competências do Conselho e que, devido a sua magnitude, são aqui integralmente reproduzidas:

Art. 8º Ao Conselho de Segurança Nacional compete:

I - A formulação da Política de Segurança Nacional basicamente, mediante o estabelecimento do Conceito Estratégico Nacional e das Diretrizes Gerais de Planejamento, incluindo a fixação dos Objetivos Nacionais Permanentes (ONP) e dos Objetivos Nacionais Atuais Estratégicos (ONAE), bem como das Hipóteses de Guerra.

II - A conduta da Política de Segurança Nacional com a apreciação dos problemas que lhe forem propostos no quadro da conjuntura nacional e internacional, em especial os referentes a:

- a) segurança interna;
- b) segurança externa;
- c) negociações e assinaturas de acordos e convênios com países e entidades estrangeiras sobre limites, atividades nas zonas indispensáveis à defesa do país e assistência recíproca.
- d) programas de cooperação internacional.

III - Indicar as áreas e os municípios considerados de interesse para a Segurança Nacional.

IV - O estudo dos problemas relativos à Segurança Nacional, com a cooperação dos órgãos de informação e dos incumbidos de preparar a mobilização nacional e as operações militares, no que concerne, em particular, a:

- a) política de transportes;
- b) política de mineração;
- c) política siderúrgica;
- d) política de energia elétrica;
- e) política de energia nuclear;
- f) política do petróleo;
- g) política de desenvolvimento industrial, visando em especial às indústrias compreendidas no Plano de Mobilização;
- h) política de desenvolvimento regional e de ocupação do território;
- i) política de pesquisa e experimentação tecnológica;
- j) política de educação;
- k) política sindical;
- l) política de imigração;
- m) política de telecomunicações.

V - Nas áreas indispensáveis à Segurança Nacional, dar assentimento prévio para:

- a) concessão de terras, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicações;
- b) construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso;
- c) estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional.

VI - Modificar ou cassar as concessões ou autorizações referidas no item anterior. Parágrafo único. A lei especificará as áreas indispensáveis à Segurança Nacional, regulará sua utilização e assegurará nas indústrias nelas situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros.

Tais mudanças foram bastante influenciadas pela Doutrina de Segurança Nacional, desenvolvida nos trabalhos realizados na ESG desde a sua criação. Com ela, foi elaborada uma metodologia para a formulação de uma Política de Segurança Nacional, aqui reproduzida nas palavras de Joaquim Távara, e que era ministrada aos estagiários daquela Escola como um modelo para auxiliá-los a confeccionarem as demais políticas públicas:

Seguimos, para essa formulação o método adotado pela Escola Superior de Guerra, para a formulação de uma política de Segurança Nacional.

Partiremos do exame de nossas possibilidades naturais derivadas das condições geográficas do país. Analisaremos, em seguida, as realidades sociais, econômicas e políticas da nação brasileira, retirando de cada uma dessas análises conclusões parciais. Confrontando, depois, essas conclusões parciais entre si, chegaremos a uma síntese global de nossas realidades.

Essa síntese deverá permitir-nos, pelo confronto de necessidades e de disponibilidades, fixar os *quanta* adequados das realizações a empreender em determinadas condições de tempo e de espaço; e, também, escolher os caminhos a seguir para mais seguramente alcançá-los.

Essa dupla fixação de metas e de processos para atingi-las, constitui os lineamentos fundamentais de uma política objetiva de desenvolvimento para o Brasil<sup>216</sup>.

---

<sup>216</sup> TÁVORA, 1962, p. XIII

A continuidade da presença militar no poder, com a transição do governo Castelo Branco para Costa e Silva, havia acirrado as ações dos movimentos de esquerda. Após a promulgação do Ato Institucional nº 5, em 13 de dezembro de 1968, a Luta Armada<sup>217</sup> no Brasil recrudesciu ainda mais.

Como reação as diversas ações violentas que ocorreram em São Paulo, como o atentado por carro-bomba ao Quartel do II Exército, em 26 de junho de 1968, foi criado em 27 de junho de 1969, pelo General José Canavarro Pereira, Comandante do II Exército, com a aprovação e o apoio em pessoal e material do Governador Roberto de Abreu Sodré, a Operação Bandeirante (OBAN). Ela estabelecia uma estrutura operacional local, criada fora do ambiente do SNI<sup>218</sup>, com o propósito de “coordenar as atividades dos diversos órgãos encarregados da repressão à subversão e ao terrorismo”<sup>219</sup>.

A OBAN reunia policiais civis, militares e federais, bem como integrantes das Forças Armadas, em especial do Exército que a chefiava<sup>220</sup>.

Em 16 de julho de 1970, já no Governo Médici, é aprovado pelo Decreto nº 66.732 o I Plano Nacional de Informações (PNI), que instituiu, formalmente, o SISNI. Os órgãos setoriais integrantes do SISNI, subordinados administrativamente às suas respectivas instituições, passavam a estar vinculados ao SNI por meio do canal técnico.

O PNI foi elaborado em conformidade com os demais planos estratégicos de governo em vigor. Os Objetivos de Informações nele estabelecidos consideravam as metas constantes nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) e de Segurança (PNS) e procuravam assinalar os óbices e antagonismos à plena consecução do PNI.

Ainda em 1970, a Política de Segurança Nacional em vigor previa que a Defesa Interna fosse exercida pelo Exército. Em setembro de 1970, a Presidência da República, para fazer frente às ações da Luta Armada, expediu a Diretriz Presidencial de Segurança Interna, que analisava as possíveis consequências dessas ações e o que deveria ser feito para impedir ou neutralizar os efeitos dos movimentos adversos.

---

<sup>217</sup> Entende-se por *Luta Armada* as atividades de guerrilha armada, urbana ou rural, praticadas pelas organizações mais radicais de ideologia comunista com o propósito de derrubar os governos militares.

<sup>218</sup> Em que pese à participação do SNI, por meio de sua Agência Regional em São Paulo, essa estrutura operacional não fazia parte do SISNI.

<sup>219</sup> LAGÔA, 1983, p. 69.

<sup>220</sup> Em que pese atribuírem ao Delegado Sergio Paranhos Fleury o comando da OBAN (LAGÔA, op.cit. p. 69; ANTUNES, op.cit. p. 71; e GONÇALVES, op.cit. p. 519), o Cel. Ustra, que trabalhava na 2ª Seção do Estado-Maior do II Exército (Informações) na ocasião, esclarece que a OBAN “teve como seu único comandante o então Major Waldyr Coelho” (USTRA, 1987, p. 41).

De acordo com o citado por Lagôa, Stepan, Ustra e Gonçalves<sup>221</sup> depreende-se que, à luz dessa Diretriz, foi criado em cada Comando de Exército (hoje Comando Militar de Área) uma Zona de Defesa Interna (ZDI). A ZDI era uma área de operações que estava subordinada ao próprio Comandante de cada Exército, que, no desempenho das missões voltadas à Defesa Interna, era denominado de Comandante de ZDI. Essa área poderia ser dividida em Áreas de Defesa Interna (ADI) e Subáreas de Defesa Interna (SADI).

Para o cumprimento de suas tarefas, esses Comandantes contavam com os seguintes meios:

- um Conselho de Defesa Interna (CONDI);
- um Centro de Operações de Defesa Interna (CODI); e
- um Destacamento de Operações de Informações (DOI).

Os CONDI eram órgãos de assessoria. Já os CODI e os DOI eram órgãos de execução.

Os CONDI tinham como propósito facilitar a coordenação de ações por meio da cooperação das mais altas autoridades civis e militares, sediadas nas respectivas ZDI.

Os CODI, por sua vez, eram coordenados pelos Chefes do Estado-Maior de cada Comando e tinham como tarefas o planejamento coordenado das ações voltadas à defesa interna e a conjugação de esforços das Forças Armadas, SNI, Polícia Federal e Secretaria de Segurança Pública (Polícia Civil e Militar).

Tendo em conta a concentração de esforços e a experiência adquirida com a OBAN, os Comandantes de ZDI estabeleceram normas determinando que os conhecimentos obtidos pelas agências, afetos à Defesa Interna deveriam ser centralizados nos CODI. Da mesma forma, as operações de inteligência que fossem necessárias a obtenção dos dados negados deveriam ser conduzidas por um único órgão, o DOI.

Os DOI, que eram subordinados aos CODI, também congregavam militares das três Forças, bem como policiais civis e militares. O DOI se caracterizava por ter unidades móveis e ágeis, constituída de pessoal especializado, cuja função precípua era conduzir operações de inteligência de forma a combater as organizações subversivas, desmontar sua estrutura de pessoal e material, e impedir a sua reorganização.

---

<sup>221</sup> LAGÔA, op.cit. p. 66-73; STEPAN, 1986, págs. 37-39; USTRA, op.cit. p. 67-69; e GONÇALVES, op.cit. p. 519-527.

De acordo com Ustra<sup>222</sup>, o Exército Brasileiro, em cumprimento à Diretriz Presidencial de Segurança Interna, criou os seguintes DOI/CODI, no segundo semestre de 1970:

- DOI/CODI/I Exército (Rio de Janeiro)
- DOI/CODI/II Exército (São Paulo - em substituição a OBAN)
- DOI/CODI/IV Exército (Recife)
- DOI/CODI/Comando Militar do Planalto (Brasília)

Em 1971 foram criados:

- DOI/CODI/5<sup>a</sup> Região Militar (Curitiba)
- DOI/CODI/4<sup>a</sup> Divisão de Exército (Belo Horizonte)
- DOI/CODI/6<sup>a</sup> Região Militar (Salvador)
- DOI/CODI/8<sup>a</sup> Região Militar (Belém)
- DOI/CODI/10<sup>a</sup> Região Militar (Fortaleza)

O DOI/CODI/III Exército (Porto Alegre) foi criado em 1974.

Em que pese o sucesso obtido por essa estrutura operacional nas ações de refrear a Luta Armada (onde a participação da comunidade de inteligência, tanto policial, quanto militar, foi essencial), o sistema, que ficou popularmente conhecido como DOI/CODI, ganhou fama pelos erros cometidos devido às falhas em seu efetivo controle<sup>223</sup>. Uma vez mais a combinação da condução da atividade de inteligência com a execução das ações decorrentes do conhecimento produzido, pelo mesmo grupo, veio a se mostrar como um complicador para o exercício do controle.

Curiosamente, o SNI, que tinha quase nenhuma ingerência sobre os DOI/CODI (limitava-se a participar das reuniões de inteligência e da troca de informações pelo canal técnico), veio a arcar com o maior peso das falhas cometidas. Como apreciado por Gonçalves<sup>224</sup>, isto talvez se deva a sua maior visibilidade para a sociedade como órgão responsável pela coordenação da atividade de inteligência em nível nacional.

Com o SNI e o SISNI consolidados faltava apenas o último elo para a estruturação plena de uma instituição voltada para a atividade de inteligência do Estado brasileiro. Esse elo seria o estabelecimento de um órgão voltado ao ensino e a pesquisa na área de inteligência.

---

<sup>222</sup> USTRA, op.cit. p. 68.

<sup>223</sup> O Presidente Geisel, em declaração a Maria Celina D'Araujo e Celso Castro, ao ser questionado sobre a existência da tortura, respondeu: "Eu acho que houve. Não todo o tempo. Uma das coisas que contavam do Frota era que ele, quando comandou o Exército no Rio, impediu a tortura. Ia lá, visitava a área onde estavam os presos e impedia a tortura. Acredito. Mas já outros..." (D'ARAUJO; CASTRO, 1997, p. 224).

<sup>224</sup> GONÇALVES, op.cit. p. 522

Esse vazio foi preenchido, pelo Decreto nº 68.488, de 31 de março de 1971, com a criação da Escola Nacional de Informações (EsNI), em Brasília, que passou a ministrar os cursos e estudos doutrinários de inteligência que, até então, eram efetuados pela ESG e pelo Centro de Estudos de Pessoal (CEP) do Exército Brasileiro. O CEP vinha realizando, desde o ano de 1965, cursos de informações para os oficiais e praças do Exército.

Durante sua existência (maio de 1971 a março de 1990), a EsNI, que era chefiada por um general-de-brigada da ativa, realizou diversos cursos voltados a formação, especialização e aperfeiçoamento do pessoal pertencente aos órgãos integrantes do SISNI, como também de nações amigas. Entre os cursos regulares tinham destaque:

a) Cursos com duração de um ano:

Curso de Informações do Campo Externo (CICE) - Considerado o mais importante para os profissionais da carreira de inteligência. Tinha como pré-requisito ser possuidor de todos os demais cursos de informações; e

Curso de Informações - Categoria “A” - Era voltado à formação de chefias e analistas de informações em nível nacional. Destinava-se aos oficiais superiores possuidores de curso de estado-maior e a civis com cursos de nível superior. Este curso originalmente era ministrado na ESG.

b) Cursos com duração de cinco meses, promovidos em dois períodos anuais:

Curso de Informações Categoria “B” – Visava à formação de analistas de informações em nível setorial e regional. Destinava-se ao pessoal civil de nível superior e militar com posto equivalente a capitão e major. Este curso era ministrado originalmente no CEP;

Curso de Informações Categoria “C1” - Buscava formar agentes de operações de informações. Era voltado para pessoal civil de nível superior e militar com posto equivalente a 1º tenente e capitão; e

Curso de Informações Categoria “C2” – Era voltado para a formação de agentes de operações. Destinado ao pessoal civil de nível médio e as praças graduadas das Forças Armadas e Auxiliares.

A EsNI notabilizou-se pelos padrões de excelência atingidos. Com um corpo de instrutores próprio e altamente qualificado, métodos avançados e instalações modernas, conduziu o SNI e o SISNI à autossuficiência em matéria de pesquisa, formação e aperfeiçoamento de recursos humanos para a atividade de inteligência, rapidamente alcançando patamares somente comparáveis aos dos serviços congêneres das duas superpotências de então, os EUA e a União

Soviética. Laboratórios químicos, fotográficos, eletrônicos, balísticos e um centro de pesquisa para a segurança das comunicações - este que resultou de grande importância para o desenvolvimento da indústria eletrônica no país, inclusive no que concerne ao sistema de televisão a cores (PAL-M), implantado em nosso país no início da década de setenta - , foram ali estabelecidos<sup>225</sup>.

A EsNI também foi responsável pela edição de inúmeros manuais técnicos, de instrução e de procedimentos que viriam a materializar a doutrina de inteligência brasileira, como foi o primeiro Manual de Informações (M-07), elaborado em 1973. Da mesma forma, são citadas as revistas “Inteligência” e “Coletânea L”, publicações periódicas de caráter reservado, que serviu de veículo de expressão do pensamento acadêmico dos profissionais de inteligência brasileiros<sup>226</sup>.

Registra-se também nesse período a edição do II Plano Nacional de Informações, aprovado pelo Decreto nº 73.284, de 10 de dezembro de 1973.

Com o encerramento da campanha militar do baixo Araguaia, em 5 de janeiro de 1975, é dada por fim a “Guerrilha do Araguaia”. Com ela também começa a findar a Luta Armada no Brasil. Mudanças começaram a ocorrer com o Governo Ernesto Geisel (1974-1979) que inicia o processo de distensão e abertura para o retorno do governo civil. Torna-se necessário uma revisão nas doutrinas de segurança nacional e nacional de informações, de forma a adequá-las à nova realidade.

Um dos passos dados nesse sentido foi aprovação do novo RSAS, pelo Decreto nº 79.099, de 06 de janeiro de 1977, que aperfeiçoou o Regulamento de 1967 e vigorou por 20 anos. Nele foram incorporadas conceituações importantes para o trato de assuntos sigilosos como: Acesso, Área Sigilosa, Assunto Sigiloso, Classificação, Comprometimento, Credencial de Segurança, Custódia, Documento Sigilosos, Grau de Sigilo, Investigação para Credenciamento, Material Sigiloso, Necessidade de Conhecer e Visita<sup>227</sup>.

Geisel havia definido seu projeto político como de “distensão lenta, gradual e segura”. Medidas políticas de impacto, como os enfrentamentos com a chamada “Linha Dura”<sup>228</sup>, a extinção do AI-5 e a reedição do “habeas corpus”, marcaram o seu mandato.

---

<sup>225</sup> BUZANELLI, op.cit. p. 4.

<sup>226</sup> OLIVEIRA, op.cit. p. 59-61.

<sup>227</sup> As definições desses termos encontram-se apresentadas no Glossário deste trabalho.

<sup>228</sup> **Linha Dura** - Pensamento e atitude política, social etc. de natureza radical e intransigente, sem concessões a possíveis adversários e oponentes (Dicionário Aulete digital). Durante os governos militares, foi representada pelo grupo que se empenhava na apuração e punição dos culpados responsáveis pela “Luta Armada”. Para isso defendiam a supressão de liberdades individuais e o emprego do uso da força estatal contra qualquer forma de oposição.

Seu governo deu uma nova orientação à política externa, ao privilegiar a abertura de novas oportunidades para o comércio exterior. As disputas ideológicas da Guerra Fria cederam espaço para um “pragmatismo responsável”. Desta forma, a necessidade de "realinhamentos" na política externa, como o reatamento das relações diplomáticas com a República Popular da China, ocorrido em 15 de agosto de 1974, levou a que o SNI passasse a dar uma maior atenção às atividades do campo externo. Aumentava a importância em subsidiar a Presidência da República desse tipo de conhecimento para auxiliá-la na formulação de estratégias, uma vez que eram esperadas reações de suas decisões de política externa, como, no caso citado, as decorrentes do rompimento das relações do Brasil com a China Nacionalista.

Com o General João Baptista de Oliveira Figueiredo no exercício da Presidência (1979-1985), o SNI atingiu seu apogeu. O prestígio do serviço de informações cresceu, pois contava não só com a sua aprovação, mas com a confiança e importância por ele creditada aos serviços de inteligência e seu profundo conhecimento que tinha da atividade e da estrutura do SNI e do SISNI, principalmente devido a sua condição de ex-chefe do SFICI e do SNI. Foi o período da história da atividade de inteligência no país em que o Sistema mais empregou pessoal e pôde dispor de orçamentos mais generosos. Foi chamado o “período de ouro” da atividade de inteligência no Brasil.

As lembranças vão desde as boas condições de trabalho, passando pelos bons salários e excelentes equipamentos para trabalhar, ao prestígio da profissão junto ao Chefe maior e, naturalmente à satisfação de pertencer a um órgão poderoso e influente como era o SNI de Medeiros. Inegável, portanto, que a época áurea do SNI foi realmente a primeira metade da década de 1980 <sup>229</sup>.

Entretanto, o SNI ainda possuía a sua imagem associada ao regime de exceção, apesar de apoiar o Presidente na continuação da política de abertura que ele conduzia, contrariando a “Linha Dura” do governo.

Gonçalves comenta que, na década de 1980, surgiram, no Congresso, iniciativas para reformular ou extinguir o SNI. Ensaíram-se ações para tentar controlar a comunidade de inteligência. Houve também tentativas de levar o Chefe do SNI a prestar contas perante o Parlamento e propostas de criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o Serviço <sup>230</sup>. Nenhuma dessas ações foi efetiva.

---

<sup>229</sup> GONÇALVES, op.cit. p. 529.

<sup>230</sup> Idem, p. 533.

Em março de 1985, assume José Sarney<sup>231</sup> (1985-1990), primeiro presidente civil após vinte e um anos de governos exercidos por militares. Era um governo de transição, caracterizado pela fragilidade política devido à morte de Tancredo Neves. Entretanto, o SNI permaneceu em situação de proeminência e prestígio no Executivo, graças à atuação de seu chefe o General Ivan de Souza Mendes.

Se as iniciativas parlamentares não haviam conseguido extinguir, nem reformar a atividade de inteligência no Brasil, a Assembleia Nacional Constituinte formada no Governo Sarney, na prática, ignorou sua existência no novo texto constitucional.

Para a elaboração da Constituição de 1988 foram estudadas e debatidas as Forças Armadas e as instituições de Segurança Pública. Entretanto, ao se banir a expressão “Segurança Nacional”, fortemente associada aos governos militares, substituindo-a novamente por “Defesa Nacional”, baniram-se também as referências que sustentavam a importância e a necessidade da atividade de inteligência em prol do Estado e da sociedade, bem como a sua caracterização como órgão de caráter permanente<sup>232</sup>.

Ao condenar ao ostracismo a atividade de inteligência na agenda de Defesa Nacional, não lhe atribuindo à devida importância constitucional, ela acabaria enfraquecida, levando, mais adiante, a sua desestruturação.

Prevedo como consequência imediata desse fato foi editado o Decreto nº 96.814, de 28 de setembro de 1988, que transformou a SG/CSN (que deixaria de existir por força da Constituição que seria firmada no dia 5 de outubro) em Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional da Presidência da República (SADEN/PR), mantendo-a com a mesma missão de assessoramento.

As mudanças que estavam ocorrendo tanto no Brasil, quanto no mundo, levaram a que as prioridades da inteligência também fossem modificadas. O SNI chegava ao final do Governo Sarney buscando fazer frente aos novos desafios da democracia brasileira e do mundo pós-Guerra Fria. Passava-se a focar temas relacionados com as chamadas “novas” ameaças como o combate à corrupção, o terrorismo internacional, o narcotráfico e outras formas de crimes transnacionais, além de tratar de questões

---

<sup>231</sup> José Ribamar Ferreira de Araújo Costa nasceu na cidade de Pinheiro, Maranhão, em 24 de abril de 1930. Adotou o nome de Sarney em homenagem ao pai, Sarney de Araújo Costa.

<sup>232</sup> Como exemplo, na Constituição anterior (1967, adicionada de seus Atos Complementares), na parte que tratava da Segurança Nacional (Seção V), era da competência do Conselho de Segurança Nacional “o estudo dos problemas relativos à segurança nacional, com a cooperação dos órgãos de Informação e dos incumbidos de preparar a mobilização nacional e as operações militares” (Art. 91, item 1). (**grifo nosso**).

relacionadas com a tecnologia de uso dual e a proliferação de armas, questões que ainda hoje são prioritárias nos serviços de inteligência congêneres.

Com a chegada ao poder de Fernando Affonso Collor de Mello (1990-1992), o SNI é extinto, como cumprimento de promessa de campanha eleitoral. Em seu lugar foi criada, no bojo da reforma administrativa, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), por meio da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, que em seu Art. 16 preconizava:

Art. 16. A Secretaria de Assuntos Estratégicos, com a finalidade de exercer as atribuições de Secretaria Executiva do Conselho de Governo, desenvolver estudos e projetos de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território e opinar sobre o seu efetivo uso, fornecer os subsídios necessários às decisões do Presidente da República, cooperar no planejamento, na execução e no acompanhamento de ação governamental com vistas à defesa das instituições nacionais, coordenar a formulação da Política Nacional Nuclear e supervisionar sua execução, salvaguardar interesses do Estado, bem assim coordenar, supervisionar e controlar projetos e programas que lhe forem atribuídos pelo Presidente da República, tem a seguinte estrutura básica:

- I - Departamento de Inteligência;
- II - Departamento de Macroestratégias;
- III - Departamento de Programas Especiais;
- IV - Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações;
- V - Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos.

Interessante observar que foi exatamente com a criação da SAE/PR que o termo “Inteligência” passou a ser empregado em substituição ao de “Informações”<sup>233</sup>.

Mais tarde a SAE/PR viria a absorver as funções da SADEN/PR, que foi extinta, por meio do Decreto s/nº de 5 de setembro de 1991. Apesar de ser mantido o inventário dos antigos SNI e SG/CSN, as estruturas então existentes foram totalmente desarticuladas. Continuava a existir um Serviço de Inteligência de Estado, mas creditar-lhe o caráter de instituição permanente, após tal desestruturação, torna-se difícil.

Buzanelli comenta que apesar da atividade ser vista com desconfiança pelo seu principal cliente, o Presidente da República, a SAE, através de seu Departamento de Inteligência (DI/SAE), procurou demonstrar sua utilidade e relevância<sup>234</sup>. Entretanto, não foi o suficiente para recuperar o seu prestígio anterior.

---

<sup>233</sup> “Não se tratava apenas de mais um neologismo em moda, mas da utilização de um termo de largo emprego, inclusive internacional e exclusivo para a atividade única de inteligência; informações, por sua vez, tem natureza ambivalente, não se empregando unicamente para definir o trabalho de coleta e busca de dados necessários à produção de conhecimentos de importância para as decisões governamentais ou de chefias em qualquer escalão de direção”. (BUZANELLI, op.cit. p. 6).

<sup>234</sup> “O serviço de inteligência mostrou-se bem sucedido em assuntos importantes e de relevância para o governo, entre esses as previsões de derrocada da União Soviética, resultantes dos processos de glasnost e da perestroika; e o acompanhamento do Conflito no Golfo Pérsico, no período de agosto de 1990 a março de 1991, promovido por uma central de monitoração de acontecimentos e previsão de cenários em tempo real”. (BUZANELLI, op.cit. p. 6).

A desarticulação do SISNI e o desprestígio para com a atividade demonstrada ostensivamente pelo Presidente tiveram como consequência a desconfiança dos órgãos que compunham o antigo sistema. Sem troca de informações, a comunidade de inteligência, no seu “lato senso”, se desfez.

Tentativas foram feitas para se reestruturar a atividade de inteligência nesse período.

O Projeto de Lei nº 1.862, de 1991, da Presidência da República, abordava aspectos sobre a atividade, fiscalização e controle visando o estabelecimento de procedimentos essenciais à participação cooperativa dos Poder Executivo e Legislativo no trato das questões de inteligência do Estado brasileiro.

O Projeto de Lei nº 1.887, do mesmo ano, do Deputado Federal José Dirceu (Partido dos Trabalhadores/SP), apresentava definições sobre as atividades de inteligência e contrainteligência e determinava outras providências.

Por fim, o Projeto de Lei nº 3.031, de 1992, do Poder Executivo, propunha a criação do Centro Federal de Inteligência e a reorganização da SAE/PR.

Tais propostas não chegaram a ganhar força no Congresso devido, principalmente, as consequências do processo de “impeachment” que foi instaurado, em 02 de outubro de 1992, contra o Presidente Collor<sup>235</sup>.

Itamar Franco ao assumir o Poder Executivo (1992-1995), após a deposição do Presidente Collor, realizou uma nova estruturação administrativa ao editar a Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios.

Por meio do Art. 10, extinguiu o DI/SAE e criava a Subsecretaria de Inteligência da SAE (SSI/SAE). Na prática, isto representou, além da modificação da denominação para Subsecretaria, apenas na subordinação do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos (CEFARH) a este órgão. Sua competência somente foi definida com a promulgação do Decreto nº 782, de 25 de março de 1993, que aprovava a Estrutura Regimental da SAE, onde, no Art. 8º, atribuía à SSI/SAE as tarefas de produzir informações e análises sobre a conjuntura de interesse para o processo decisório nacional em seu mais alto nível; executar atividades de salvaguarda de assuntos sigilosos e

---

<sup>235</sup> A consulta a tramitação desses Projetos de Lei pode ser feita na página da Câmara dos Deputados, disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>.

de interesse do Estado e da sociedade; e formar e aperfeiçoar recursos humanos para suas atividades, por meio do CEFARH.

Para Buzanelli o período entre outubro de 1992 e março de 1995 foi o de maiores dificuldades para a atividade de inteligência nos últimos quarenta anos.

Padecendo de poucos recursos, pessoais e materiais; sentindo a evasão de pessoal, devido ao desprestígio da atividade e aos baixos salários; sofrendo restrições de toda a ordem; isolado dos órgãos de inteligência militares no contexto da chamada comunidade de inteligência; estigmatizado no contexto nacional, por ser considerado órgão de repressão e parte do então chamado “entulho autoritário”; e desprestigiado, inclusive no âmbito da própria SAE, onde a atividade de planejamento estratégico era considerada prioritária em relação à inteligência, o DI/SAE resistiu apenas pela abnegação, disciplina e estoicismo de seu quadro de oficiais e técnicos de inteligência<sup>236</sup>.

O Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1999 e 1999-2003), ao assumir o primeiro mandato de seu governo, editou a Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro, que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dava outras providências. Nela, em seu Art. 33, autorizava o Poder Executivo “a criar a Agência Brasileira de Inteligência, autarquia federal vinculada à Presidência da República, com a finalidade de planejar e executar atividades de natureza permanente relativas ao levantamento, coleta e análise de informações estratégicas, planejar e executar atividades de contrainformações, e executar atividades de natureza sigilosa necessárias à segurança do Estado e da sociedade”.

Interessante observar que para a criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), existia como embrião a Subsecretaria de Inteligência, que apesar de ser um segmento formal da SAE, passou a ser subordinada à Secretaria-Geral da Presidência da República e, a partir de abril de 1996, à Casa Militar da Presidência da República.

Uma outra providência importante tomada foi a criação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho do Governo (CREDEN), por meio do Decreto nº 1.895, de 6 de maio de 1996, com o “objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, aprovar e acompanhar os programas a serem implantados, no âmbito das matérias correlacionadas, inclusive aquelas pertinentes (...) às atividades de inteligência”.

Além disso, o Presidente Fernando Henrique não se limitou em autorizar a criação de uma nova agência de inteligência. Ele também estabeleceu os pressupostos

---

<sup>236</sup> BUZANELLI, op.cit. p. 6.

básicos que orientaram os estudos para a criação da ABIN, apresentados pelo General Alberto Cardoso<sup>237</sup>, por ocasião do IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos:

**Quanto ao ordenamento jurídico:**

▪ a atividade de Inteligência será desenvolvida em conformidade com as disposições legais específicas, nas quais se contemplem: a finalidade institucional de atividade de Estado; as competências e as atribuições funcionais; a estrutura organizacional compatível com a sua missão; uma política de pessoal adequada às exigências de elevada qualificação profissional e de sólida formação ética; e os controles normativos exercidos pelo Executivo e pelo Legislativo;

**Quanto à sua utilização:**

▪ por tratar-se de um instrumento do Estado, a atividade de Inteligência só deverá ser utilizada em seu benefício e, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de meios e técnicas sigilosos, com irrestrita observância da legislação pertinente, dos direitos e das garantias individuais e da fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado e da sociedade;

**Quanto à sua função complementar:**

▪ o exercício da atividade de Inteligência será praticado em complementaridade com os demais órgãos da administração pública, o que implica o planejamento e a coordenação de ações plenamente integradas às Políticas Setoriais de Governo;

**Quanto ao papel do órgão central:**

▪ o órgão central executor da Política Nacional de Inteligência exercerá, de modo técnico e cooperativo, papel aglutinador junto às demais estruturas setoriais de Inteligência, por meio do planejamento, da supervisão e da coordenação da atividade de Inteligência, no mais alto nível do Governo, observado o limite da respectiva competência;

**Quanto às ações sigilosas:**

▪ o organismo de Inteligência fará uso de ações sigilosas, exclusivamente em proveito dos segredos do Estado, sem poder de compulsão ou repressão, com o intuito de favorecer a tomada de decisões pelo Presidente da República sobre as questões vinculadas à defesa dos interesses estratégicos nacionais;

**Quanto à ação sistêmica:**

▪ as ações de Inteligência serão desenvolvidas em perfeita sintonia com as atividades dos órgãos ou entidades públicas nacionais que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse da atividade de Inteligência; e

**Quanto aos profissionais:**

os integrantes do organismo de Inteligência deverão estar capacitados para os procedimentos técnico-especializados peculiares à atividade, mediante criterioso processo seletivo e adequado programa de qualificação, em que se destaque a definição de atributos pessoais que moldam o perfil do profissional.<sup>238</sup>

<sup>237</sup> O General Alberto Mendes Cardoso era o então Chefe da Casa Militar da Presidência da República, e que assumiu, em abril de 1996, a responsabilidade de conduzir os estudos de implantação da ABIN, no lugar do General Fernando Cardoso, Assessor Especial da Presidência da República. (OLIVEIRA, op.cit. p. 116).

<sup>238</sup> CARDOSO, Alberto Mendes. *O processo de reformulação da atividade de inteligência no Brasil*. In ANAIS DO IV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS, Núcleo de Estudos Estratégicos, Universidade Estadual de Campinas, 10 a 14 de Maio de 1998. p. 234-235. Disponível em: <http://www.egn.mar.mil.br/cepe/enee/ivEnee/anaisIVenee.zip>. Acesso em: 25 abr. 2009.

Em 19 de setembro de 1997, foi encaminhado ao Legislativo o Projeto de Lei nº 3.651, dispondo sobre a instituição do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e a criação da ABIN. O projeto foi amplamente debatido durante vinte e sete meses, tanto no Senado, quanto na Câmara, onde foi enriquecido e aperfeiçoado “pela contribuição crítica de muitos congressistas, alguns dos quais então na oposição, hoje no Governo<sup>239</sup>.” O texto final aprovado converteu-se na Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

Buzanelli comenta que de “maneira sábia, a referida lei, pela ordem, em seu artigo 1º, instituiu o SISBIN e, no artigo 3º, criou a ABIN, com o intuito de afirmar a superior importância do Sistema”<sup>240</sup>.

Pouco antes da edição da “Lei da ABIN”, a Medida Provisória nº 1.911-11, de 26 de outubro de 1999, em seu Art. 6º, transformava a Casa Militar no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR). Dentre as diversas tarefas que foram atribuídas ao GSI/PR estava a de coordenar as atividades de inteligência Nacional.

A primeira reunião do órgão de controle e fiscalização do Legislativo, criado pelo Art. 6º da Lei nº 9.883, ocorreu em 21 de novembro de 2000. Nela dois tópicos relevantes foram tratados: a apreciação da proposta da Política Nacional de Inteligência, encaminhada pelo Executivo (Mensagem nº 135, de 03 de maio de 2000), após estudos realizados por um Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado pelo GSI/PR; e a necessidade de se elaborar proposta de ato do legislativo que regulasse a finalidade, a composição e o funcionamento da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI).

Na ocasião, o então Deputado Aloizio Mercadante, Líder da Minoria da Câmara dos Deputados, fez questão de “deixar claro que não podemos permitir qualquer tipo de atividade de inteligência que represente uma intervenção indevida na vida de cidadãos que estão em oposição ao Governo, em atividades no Ministério Público ou na imprensa, intervenção essa incompatível com a função que esperamos desse Órgão de inteligência”. Agregou comentando que ele mesmo havia apresentado “um requerimento à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, convocando o General [Alberto Cardoso] para prestar esclarecimentos acerca das denúncias oferecidas pela revista Veja [edições 1675 e

---

<sup>239</sup> BUZANELLI, op.cit. p. 7-8.

<sup>240</sup> Ibid, p. 7.

1676 de novembro de 2000]”<sup>241</sup>. As denúncias tratavam do monitoramento de personalidades públicas sem autorização judicial.

Em 2001, a Lei nº 9.883 sofreu as suas primeiras modificações por meio do Art. 11 da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto. Foram duas alterações relevantes.

A primeira, afastou a ABIN de seu vínculo direto ao Presidente, ao substituir no Art. 3º da Lei o texto “órgão de assessoramento direto ao Presidente da República”, por “órgão da Presidência da República”. Tal mudança é devida à subordinação da Agência ao GSI/PR, consolidada no Art. 1º da mesma Medida Provisória, que também altera a Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dava outras providências.

A segunda, buscou complementar, ao inserir o Art. 9º A e seus parágrafos na norma legal, aspectos referentes ao problema sigilo da atividade versus publicidade dos atos do governo.

Também em 2001, o Deputado Luiz Carlos Hauly encaminhou à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados o Projeto de Resolução do Congresso Nacional (PRN) nº 8, datado de 05 de dezembro. Tratava-se da primeira tentativa de regulamentar a CCAI, onde eram estabelecidas as suas finalidades e objetivo, sua composição e regras de trabalho, as matérias a serem apreciadas, os relatórios a serem elaborados e os procedimentos a serem adotados pela Comissão.

A legislação sobre a atividade de inteligência no Brasil veio a sofrer mais um detalhamento com a promulgação do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que trata da organização e do funcionamento do SISBIN.

Dentre os diversos temas apresentados, destacamos: a definição dos órgãos que compõem o SISBIN e as suas competências; a instituição do Conselho Consultivo do SISBIN, vinculado ao GSI/PR, e suas competências; e o detalhamento e atribuição de novas competências à ABIN.

Ainda em 2002, por meio do Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro, foi sanada a deficiência causada pelo Decreto nº 2.134, de 24 de junho de 1997, que extinguiu o Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos (RSAS). Durante esse período de cinco anos e meio, o tema foi regulado por um documento bastante insipiente que obrigou

---

<sup>241</sup> As citações apresentadas encontram-se na Ata da Reunião da CCAI, de 21 de novembro de 2000, disponível em: <http://legis.senado.gov.br/sil/servlet/ArgToPDF?arg=http://webthes.senado.gov.br/sil/COPARL/CCAI/Atas/20001121R/E001.rtf>. As revistas VEJA podem ser consultadas na página: <http://veja.abril.com.br/acervodigital/>

a que muitos dos dispositivos existentes no antigo RSAS fossem assimilados em documentos normativos internos das instituições.

Em 2004 foi criado pela Lei nº 10.862, de 20 de abril de 2004, o Plano Especial de Cargos da Agência Brasileira de Inteligência. Esta Lei veio a ser revogada pela de nº 11.776, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos da ABIN e cria as Carreiras de Oficial de Inteligência, Oficial Técnico de Inteligência, Agente de Inteligência e Agente Técnico de Inteligência.

Em março de 2005, o Deputado Luiz Carlos Hauly ao plenário da Câmara um Requerimento de Urgência, visando acelerar o processo de aprovação da PRN nº 8, que se encontrava estagnado.

O Deputado José Genoíno propôs em 2007, por meio do Projeto de Lei nº 1.386, a modificação do texto do Art. 1º e de seu parágrafo 2º, bem como do parágrafo 1º do Art. 2º da Lei da ABIN, de forma a

tornar explícita, na fundação estrutural do Sistema Brasileiro de Inteligência, que ele se submete diretamente ao Presidente da República. Além disso, proponho especificar ainda melhor do que o faz a atual redação do dispositivo em comento a finalidade específica das atividades de inteligência do País, tendo em vista, especialmente, o que já dispõem o art. 2º e seu parágrafo 1º da mencionada Lei que ora se modifica. Relativamente ao disposto no 2º desse art. 1º, a proposta que apresento visa a ampliar e, por assim dizer, modernizar o conceito e o foco da atividade de inteligência institucional, fundamentalmente como uma atividade e um instrumento de ação típicos de uma política de defesa do Estado.

O Projeto foi restituído ao autor em 23 de agosto do mesmo ano.

Com referência a Estrutura Regimental da ABIN, esta sofreu três modificações<sup>242</sup>, desde a sua primeira aprovação em 29 de maio de 2000 (Decreto nº 3.493), estando em vigor a aprovada pelo Decreto nº 6.408, de 29 de março de 2008. As principais alterações implementadas por esses documentos foram: a criação do Gabinete (2003), da Ouvidoria<sup>243</sup> (2005), da Comunicação Social e da Corregedoria-Geral<sup>244</sup> (2008) como órgão de assistência direta do Diretor da ABIN; a conversão do Departamento de

<sup>242</sup> Além do Decreto nº 6.408, houveram as modificações implementadas pelos Decretos nº 4.693, de 8 de maio de 2003, e nº 5.609, de 9 de dezembro de 2005.

<sup>243</sup> O *Ouvidor* (“*Ombudsman*”) é responsável por receber, examinar e encaminhar reclamações, elogios e sugestões referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo com vistas a melhorar a administração pública, fazendo as ações do governo serem mais transparentes e o governo e seus servidores mais responsáveis com o público. (adaptado de BORN, 2005a, p. 80 e Ouvidoria-Geral da União - <http://www.cgu.gov.br/AreaOuvidoria/oQueE/>).

<sup>244</sup> O *Corregedor* (também conhecido como *Inspetor Geral*) é o funcionário do governo, militar ou civil, responsável pelas investigações. No campo da inteligência, o Corregedor é nomeado pelo Executivo, que lhe confia um amplo espectro de tarefas, tal como supervisionar os serviços de inteligência para que cumpram as leis, as políticas e as prioridades do governo, além de examinar as atividades destes serviços e informar periodicamente o Poder Executivo (ou, em certas estruturas, o Parlamento). (adaptado de BORN, 2005b, p. 138)

Administração, originalmente concebido em 2000, para a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, reestruturada em 2008; a extinção do Departamento de Operações de Inteligência e a criação dos Departamentos de Contraterrorismo e de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência, também em 2008. Como a PRN nº 8, apesar do Requerimento de Urgência apresentado em 2005, continuava estancada no Congresso, o Deputado Luiz Carlos Hauly, apresentou uma nova proposta de regulamentação para as atividades da CCAI (PRN nº 2, de 23 de junho de 2008). O conteúdo da proposta se assemelhava a da PRN nº 8/2001.

Como se pode observar, várias ações foram tomadas no sentido de se aprimorar o SISBIN e a ABIN, de forma a adequá-los, especialmente a sua principal premissa, apresentada no parágrafo único do Art. 3º da “Lei da ABIN”, que prescreve que as “atividades de inteligência serão desenvolvidas, no que se refere 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”.

Devemos reconhecer que o processo de criação do serviço de inteligência brasileiro procurou ser conduzido dentro dos preceitos democráticos que caracterizam o Estado de Direito<sup>245</sup>. Exemplo disso é a instituição por lei de uma comissão mista do legislativo para exercer o controle externo as atividades de inteligência. Da mesma forma, a indicação do Diretor-Geral da ABIN está condicionada à aprovação do Senado Federal.

Apesar de todos esses esforços, a ABIN, nesses seus quase 10 anos de existência, vivenciou grandes desgastes em sua imagem institucional devido a denúncias de desrespeito ao direito de privacidade dos indivíduos, especialmente por envolvimento no uso não autorizado de escutas telefônicas, popularmente conhecidas como “grampos”. O caso ocorrido com o Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Ministro Gilmar Mendes,

---

<sup>245</sup> “O Estado moderno, sendo um Estado de Direito, deve reconhecer e garantir ao indivíduo e à Administração, por via da mesma justiça, os seus direitos fundamentais, sem privilégios de uma jurisdição especial constituída por funcionários saídos da própria Administração e sem as garantias de independência que se reconhecem necessárias à magistratura. (...) Esse é o Estado de Direito, ou seja, o Estado juridicamente organizado e obediente às suas próprias leis. (...) Modernamente o Estado de Direito aprimorou-se no Estado de Bem-Estar (Welfare State), em busca de melhoria das condições sociais da comunidade. Não é o Estado Liberal, que se omite ante a conduta individual, nem o Estado Socialista, que suprime a iniciativa particular. É o Estado orientador e incentivador da conduta individual no sentido do bem-estar social. Para atingir esse objetivo, o Estado de Bem-Estar intervém na propriedade e no domínio econômico, quando utilizados contra o bem comum da coletividade.” (MEIRELLES, 1999, pág. 45, 51 e 498). “O Estado Democrático de Direito também tem como fundamento a inclusão política, por isso deve suprir a carência de legitimação democrática com novos métodos de controle político, como os que ensejam a participação efetiva do povo através de mecanismos de democracia semidireta.” (RODRIGUES e FILHO, 2005, pág. 16).

levou a que o Diretor Geral da Agência, o Delegado da Polícia Federal Paulo Lacerda, e os principais dirigentes da ABIN fossem afastados de seus cargos, em 1 de setembro de 2008.

Esse fato, agravado pela existência de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigava, desde dezembro de 2007, o uso de escutas telefônicas clandestinas<sup>246</sup>, nos parece ter sido o motivador da promulgação do Decreto s/n de 18 de fevereiro de 2009, no qual o presidente Luiz Inácio Lula da Silva determinou a criação de um Comitê Ministerial para a reavaliação do SISBIN e a elaboração da Política Nacional de Inteligência.

O Comitê é constituído pelos titulares dos seguintes ministérios: Gabinete de Segurança Institucional, que o coordena; Casa Civil; Justiça; Defesa; Relações Exteriores; Planejamento, Orçamento e Gestão; e Secretaria de Assuntos Estratégicos. O Comitê Ministerial poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades públicas ou privadas para participar de suas reuniões, bem como, mediante proposta de seu coordenador, constituir um grupo de trabalho para assessorar o colegiado.

Do que vem sendo divulgado pela imprensa deverão estar sendo discutidos entre diversos assuntos temas como:

- Autorização para que a Agência possa fazer interceptações telefônicas, com autorizações judiciais.
- Criação de um mecanismo que permita o afastamento sumário de funcionários que violarem a disciplina da agência.
- Vinculação da ABIN. Grande parte dos servidores defende que seja ligada diretamente ao Presidente e não mais ao GSI/PR<sup>247</sup>.

Em 12 de maio de 2009, as atividades da CPI das escutas telefônicas clandestinas foram encerradas. Por ocasião da reunião que discutiu e aprovou o seu relatório, parlamentares, como o Deputado Raul Jungmann, destacaram a importância de se ter comprovado a banalização das escutas legais e ilegais e a necessidade de seu controle, bem como as providências tomadas pelos conselhos do Ministério Público e da Justiça com o objetivo melhor de administrar a permissão das mesmas<sup>248</sup>.

---

<sup>246</sup> A CPI foi constituída para apurar a denúncia publicada na revista "Veja", edição 2222, nº 33, de 22 de agosto de 2007.

<sup>247</sup> "Lula cria grupo para reformular a ABIN". Agência Estado. 20 de Fevereiro 2009. Disponível em: [http://int.estadao.com.br/Multimedia/ShowImpressao.action?xmlPathname=not\\_nac327340.0.xml](http://int.estadao.com.br/Multimedia/ShowImpressao.action?xmlPathname=not_nac327340.0.xml)

<sup>248</sup> Notas Taquigráficas da 101ª Reunião da CPI com a finalidade de investigar Escutas Telefônicas Clandestinas – 07/05/2009, p. 26. Disponível em: <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/temporarias53/cpi/cpiescut/notas/NT070509.pdf>

Como consequência, foram elaborados por componentes dessa CPI dois Projetos de Lei (PL 5285/09 e PL 5286/09) que têm como propósito a regulamentação das interceptações telefônicas.

Em comum, os dois projetos preveem a autorização para realização de escutas em casos como crimes de terrorismo, tráfico de drogas e pessoas, sequestro, falsificação de moeda, homicídio e pedofilia. Da mesma forma, proíbem a interceptação de comunicações entre o acusado ou investigado e seu advogado no exercício da profissão<sup>249</sup>.

A CCAI, sob a presidência do Deputado Severiano Alves, também intensificou os seus trabalhos, tomando, em agosto de 2009, duas importantes iniciativas.

A primeira foi a de aprovar, no dia 25, com fundamento na competência autorregulatória dos órgãos do Legislativo, estabelecida no Art. 51 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o Regimento Provisório da CCAI. Conforme expressado na justificativa do documento, esse Regulamento teve como base a proposta constante da PRN nº 2/2008 e as contribuições do Substitutivo do Senador Tião Viana, que a relatou no Senado. Uma das preocupações desse Regimento foi a de elevar o número de membros que compõem a CCAI. Além dos seis membros natos, previstos no Art. 6º da Lei da ABIN, foram adicionados outros seis parlamentares, procurando assim minimizar o efeito que a ausência ocasional de alguns de seus membros provocava na Comissão, inviabilizando por vezes a sua reunião.

A segunda iniciativa foi a de encaminhar, no dia 26, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 398, que insere na Constituição Federal, no Título V (Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas), um Capítulo IV voltado à atividade de inteligência e os seus mecanismos de controle. A PEC se propõe a definir a atividade, o SISBIN e o exercício do controle. Nesse último tópico, onde é formalizada a CCAI como órgão de controle externo, é criado o Conselho de Controle da Atividade de Inteligência, integrado por sete cidadãos brasileiros de notórios conhecimentos técnicos e experiência no controle da atividade de inteligência.

Assim, o ano de 2009 tem se mostrado bastante ativo com que se refere a regulamentação da atividade de inteligência, podendo ser esperado, ainda no seu decorrer, a apresentação de uma Política Nacional de Inteligência, bem como de novas propostas de alteração ao corpo de normas da Inteligência no Brasil.

---

<sup>249</sup> MACEDO, Idhelene. “CPI das Escutas defende projetos para regulamentar interceptações”. Agência Câmara. 05/06/2009. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia/materias.html?pk=135878>

- *Considerações Parciais.*

A semelhança do que ocorreu em outras partes do mundo, a atividade de inteligência no Brasil teve a sua origem nas instituições militares, com destaque nos estados-maiores dos comandos combatentes, especialmente nos períodos de grandes conflitos. Entretanto, foi com a criação do Conselho de Defesa Nacional, por Washington Luiz, que a Inteligência Nacional teve realmente o seu nascedouro. A atividade se encontrava dependente das Forças Armadas, em especial de seus órgãos de assessoramento de alto nível, os Estados-Maiores do Exército e da Armada. Talvez seja este o motivo da temática voltada a Defesa / Segurança Nacional no Brasil ter se encontrado tão firmemente associada ao estamento militar, desde 1924 até a Constituição de 1988.

Verificamos que o sistema de inteligência brasileiro, desde o CDN até a ABIN, procurou se sustentar em três importantes subsistemas: o de inteligência militar, o de inteligência policial e um de inteligência interministerial.

O primeiro é originário da comunidade que integrava os órgãos de inteligência militar, e que hoje, no âmbito do Ministério da Defesa, constituem o Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE), tendo sua estrutura regulada pela Portaria Normativa 295/MD, de 03 de junho de 2002, do Ministro da Defesa.

O segundo tem suas origens nos órgãos e agências que produziam conhecimentos voltados à manutenção da lei e da ordem no país. Nesse segmento, atualmente, o principal esforço é conduzido no âmbito do Ministério da Justiça, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, que exerce a função de órgão central do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP). O SISP é regulamentado pelo Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000.

Por fim, o que chamamos de subsistema de inteligência interministerial foi aquele constituído com a regulamentação do CDN, em 1934, que criou as Seções de Defesa Nacional em cada ministério. Chamados, em 1937, de Seções de Segurança Nacional, e, em 1946, de Divisões de Segurança e Informações, essas agências vieram a se constituir no Sistema Setorial de Informações dos Ministérios Cíveis (SSIMC). O SSIMC, que deixou de existir com a extinção do SNI, em 1991, tinha como órgão central a AC/SNI. Era voltado aos problemas relativos à Segurança Nacional relacionados com as políticas setoriais desenvolvidas em cada ministério. Atualmente este subsistema encontra-

se incorporado ao próprio SISBIN, de acordo com o preconizado no Art. 4º do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, e suas alterações posteriores<sup>250</sup>, sendo desta forma a ABIN o seu órgão central.

A Constituição Federal brasileira em vigor, por meio do Art. 144, estabelece que a atividade de segurança pública é de responsabilidade das Polícias Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, Cíveis e Militares Estaduais e dos Corpos de Bombeiros Militares Estaduais. Do mesmo modo, o Art. 142, prevê o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de um dos poderes constitucionais. Essas instituições possuem órgãos de inteligência que prestam assessoria para as tomadas de decisão. A atividade de inteligência não deve ser confundida com investigação. A primeira visa conhecer a existência do fato. A segunda, identificar os causadores do fato. Tal separação na prática não é tão simples de realizar. Assim é que, uma vez mais, vimos que os órgãos de inteligência policial ou militar quando orientados à atividade de manutenção da lei e da ordem política e social devem possuir parâmetros bem definidos e rígidos na condução de suas ações para evitar o cometimento de excessos. Os controles internos e externos desses órgãos devem prover alertas antecipados para que eles atuem com a eficiência desejada. Os problemas ocorridos no período Vargas, com o estamento policial, e nos governos militares, com o sistema DOI-CODI, reforçam esse nosso posicionamento, que desde a antiga Roma, trazem para a atividade de inteligência as repercussões mais negativas.

Reforça-se a validade da máxima que prescreve que quem realiza a atividade de inteligência, obtendo o conhecimento da existência de um fato, não deve ser o mesmo que conduzirá a investigação desse fato.

Outro dado interessante se refere ao aspecto da Inteligência Humana. Como vimos no capítulo anterior, a Humint continua sendo uma das principais fontes de informações para a atividade de inteligência. Sendo, segundo Napoleão, o ouro a única recompensa para os espiões, vimos, no tempo de Vargas, estar previsto por Decreto do Executivo, que o Chefe de Polícia do Distrito Federal concedesse gratificações pecuniárias à pessoa estranha à Polícia<sup>251</sup>. Da mesma forma, na época do SNI, também por Decreto, era

---

<sup>250</sup> Decreto nº 4.872, de 6 de novembro de 2003; Decreto nº 5.388, de 7 de março de 2005; e Decreto nº 6.540, de 19 de agosto de 2008.

<sup>251</sup> Ver neste Capítulo, página 57.

dada competência ao seu Chefe de promover a colaboração gratificada de pessoal que estivesse em condições de participar de atividades específicas<sup>252</sup>.

Nada, entretanto, foi encontrado na legislação atual que faça referência aos recursos para remuneração de informantes, seja por parte do GSI/PR, seja por parte da ABIN.

Caso este procedimento não seja mais realizado, deixa o serviço de dispor de um importante recurso para obter dados negados. Sun Tzu dizia que “cumpre que investigues agentes inimigos que tenham vindo nos espionar. Seduza-os com lucros, instrui e preservá-los”<sup>253</sup>.

Caso este recurso ainda seja empregado, mas não esteja regulamentado, ou conste de documentos sigilosos, perde o sistema a oportunidade em promover a transparência e a publicidade, facilitando o controle da atividade e gerando maior credibilidade junto a Sociedade.

O mesmo pode ser dito sobre a Política Nacional de Inteligência. A Política como documento maior e orientador da atividade também deve ser de conhecimento público, possibilitando, por meio da transparência, o entendimento do que se espera da atividade e, conseqüentemente, o controle em toda a sua dimensão.

Pelo conteúdo dos Pressupostos, Objetivos e Diretrizes constantes da proposta de Política encaminhada em 2000 para o Congresso Nacional<sup>254</sup>, não se observa nada que justifique a atribuição de algum grau de sigilo ao documento. Em contrapartida, este autor considera que o Plano Nacional de Inteligência, que deverá ser concorrente com a Política, talvez necessite de sigilo de forma a preservar o conteúdo daquilo que será objeto das coletas e das buscas a serem realizadas. Não há, entretanto, impeditivo de que seja dado conhecimento ostensivo de sua promulgação, como foi feito com o I e II PNI, por meio dos Decretos 66.732/70 e 73.284/73, respectivamente.

Tratando de transparência e controle, observamos que a mesma Lei que criou o SNI, não promoveu nenhum mecanismo de controle para o órgão. Somente o Regimento, assinado pelo então Chefe do SNI, previa em seu Art. 8º, dentre suas diversas competências, a de “remeter, anualmente, no prazo previsto em lei a prestação de contas do SNI à Presidência da República”. Esta prestação de contas, entretanto, estava mais voltada ao

---

<sup>252</sup> Ver neste Capítulo, página 69

<sup>253</sup> TZU, 2004, p. 136.

<sup>254</sup> Projeto de Decreto Legislativo nº 1570/2001. Diário da Câmara dos Deputados. 4 de abril de 2002. p. 12659 a 12672.

aspecto da comprovação de gastos com recursos financeiros disponibilizados do que com a “accountability”<sup>255</sup> da atividade de inteligência.

Enquanto em todo o mundo os serviços de informações prestavam contas a algum tipo de instituição, quer a uma comissão do Congresso (no caso da CIA) quer à cúpula colegiada do comitê central (no caso da KGB), Golbery criou um organismo que só respondia ao presidente da República<sup>256</sup>.

Sobre este evento, Gonçalves nos adverte que “à época da criação do SNI, a ideia de controle parlamentar dos serviços de segurança e inteligência praticamente inexistia no mundo, mesmo entre democracias mais modernas como os EUA, a França e o Canadá”<sup>257</sup>. Daí não se poder exigir, tanto do Executivo, quanto do Congresso Nacional, que haviam participado do seu processo de criação, maiores iniciativas de controle sobre as atividades do novo órgão.

Agregamos a esses juízos outro aspecto, que não tem sido avaliado em toda a sua expressão, que é a da forma de pensar e agir do militar em geral. Tinha-se naquela ocasião um Presidente e um Chefe do SNI de origem castrense, em cuja formação os preceitos de hierarquia e disciplina eram pilares rigorosos. Disso decorrem naturalmente dois princípios de grande valor para o exercício do controle, que nos dias de hoje são intensamente explorados no campo empresarial.

O primeiro é que cabe ao subordinado sempre manter seu comandante informado por meio do envio de dados ou por ele requisitados, ou considerados essenciais para o conhecimento do superior. Estas informações não se referem apenas ao aspecto inteligência, mas sim a todo e qualquer assunto de interesse. Não somente as boas, mas, principalmente, as más notícias devem ser reportadas. Este princípio valoriza o aspecto da lealdade do subordinado para com o superior.

O superior, por sua vez, ao tomar conhecimento das informações prestadas pelo subordinado, deve empreender as ações necessárias para, em caso de boas novas, explorar as oportunidades dela decorrentes, e, no caso oposto, solucionar ou pelo menos minimizar as consequências adversas. Aqui, além da lealdade do superior para com o subordinado, ressalta-se o valor da liderança.

---

<sup>255</sup> Poderíamos sinteticamente traduzir *accountability* como sendo *prestar contas*. Entretanto, o termo na língua inglesa expressa muito mais do que a mera prestação de contas. *Accountability* não é uma opção do agente público, 1ª ed. mas sim um dever, uma obrigação de responder não só por suas contas, mas por todos os seus atos e pelas suas faltas, estando, inclusive, sujeito a sanções, perante o órgão a quem deve essas satisfações. Da mesma forma que Gonçalves, recomendamos a leitura do artigo de Anna Maria Campos, “*Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português?”, in *Revista de Administração Pública*, 24 (2) 30-50, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990. Disponível em: [http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp\\_pe\\_admbrasil\\_bib\\_livros3a.asp](http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_pe_admbrasil_bib_livros3a.asp)

<sup>256</sup> GASPARI, 2002, p. 156.

<sup>257</sup> GONÇALVES, op.cit. p. 498.

O exercício desses dois aspectos, quando em um planejamento militar, é considerado de forma bastante intensa na etapa do processo chamada “controle da ação planejada”. Isto também é conhecido em gestão administrativa pela expressão inglesa “feedback” (realimentação). Seja como for é um importante instrumento de controle.

Outro fato bastante comum na vida militar é o hábito da inspeção. Periodicamente são realizadas inspeções formais ou informais para se verificar o estado do material e do pessoal, bem como do andamento das atividades técnico-administrativas. Isto gera um ciclo virtuoso, pois promove: no indivíduo, o hábito de se autoinspecionar, melhorando seu processo de gestão; na organização que está sendo inspecionada, a geração do controle interno, verificando se os detalhes regulamentares exigidos estão sendo cumpridos; e, no órgão que está conduzindo a inspeção, a elaboração de relação de itens que devem ser aperfeiçoados e corrigidos pelos superiores do órgão inspecionado.

A inspeção, a semelhança das auditorias, como atividade de controle, não deve possuir a conotação negativa de apurar para punir, mas sim a positiva de cooperar e corrigir. A punição é uma decorrência e, nos casos graves, deve ser rigorosa, mas ela não deve ser o objetivo principal de uma inspeção.

Valores éticos e supervisão funcional são os arcabouços de qualquer sistema de controle. Conhecidas hoje, por já terem sido bastante estudadas por diversos pesquisadores, as personalidades de Castello Branco e Golbery, seria factível afirmar que, apesar de não haver registro em documentos, existiu um controle informal da atividade de inteligência no âmbito do Executivo. Talvez seja este um dos motivos do sucesso do SNI como órgão de Inteligência Nacional em boa parte dos governos militares, como, de forma inversa, a quebra desse relacionamento entre superior e subordinado veio a ser a sua própria ruína.

Mais modernamente, verificamos que diversos instrumentos legais (Leis, Decretos e Medidas Provisórias) submeteram a ABIN a vários controles institucionais, caracterizados pelos diversos mecanismos de fiscalização e controle estabelecidos não somente na própria Agência, como também no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo.

Apesar de todos esses esforços, tanto o SISBIN quanto a ABIN, ainda não se consolidaram como instrumentos efetivos de assessoramento ao processo decisório

nacional. Muitos desses óbices se devem à maneira negativa como ambos são vistos pela sociedade e pelo seu principal cliente.

Partindo do conceito de estigma apresentado por Antunes<sup>258</sup>, entendemos ser ele o estado de inabilitação para a aceitação social plena de um determinado indivíduo ou entidade, devido a algum fato comprometedor ao seu *status* moral.

Quando a sociedade faz este tipo de avaliação, normalmente não considera todos os atributos de que dispõe o sujeito ou a instituição, mas apenas aqueles que “são incongruentes com o estereótipo que foi criado”<sup>259</sup>, reduzindo, assim, as possibilidades de aceitação.

A ABIN é vista como um caso clássico de pecado herdado e entidade assombrada pelo estigma do passado que continua presente, anomalia que parece obrigá-la à procura permanente de legitimidade, entendida não apenas como a busca da aceitação pela sociedade, mas do reconhecimento de que, em realidade, se constitui em instrumento de defesa e não fator de ameaça às instituições democráticas. O espectro dos excessos atribuídos aos antigos serviços de inteligência, em especial o SNI, faz parte do inconsciente coletivo<sup>260</sup>.

O problema, entretanto, não pode ser reduzido ao de um “mal hereditário”, onde toda a moléstia é atribuída ao “DNA herdado”. Infelizmente, desde a sua criação, a ABIN teve seu nome arrolado em diversos casos que envolveram não só o problema do “grampo”, como também de vazamentos de informações e de busca não autorizada de dados. A título de recordação mencionou-se alguns casos como o do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em 1999, que envolvia o Presidente Fernando Henrique Cardoso<sup>261</sup>; da espionagem feita a Governadora do Maranhão Roseana Sarney, em 2002<sup>262</sup>; de grampo no Congresso Nacional no caso do “Mensalão”, em 2005<sup>263</sup>; e do Ministro do STF Gilmar Mendes e do Senador Demóstenes Torres, em 2008<sup>264</sup>. Todos esses eventos promoveram o descrédito da ABIN, junto à Sociedade, e, conseqüentemente, com os seus representantes no Legislativo e no Judiciário.

Da mesma forma, a credibilidade angariada junto ao Presidente pode ser o definidor de um período áureo, como o de Figueiredo, como um negro, como o de Collor e Itamar.

---

<sup>258</sup> ANTUNES, op.cit. p.29.

<sup>259</sup> Ibid.

<sup>260</sup> BUZANELLI, op.cit. p. 7.

<sup>261</sup> Disponível em: [http://www.terra.com.br/istoe/1625/brasil/1625\\_monstro\\_semexe.htm#](http://www.terra.com.br/istoe/1625/brasil/1625_monstro_semexe.htm#)

<sup>262</sup> Disponível em: [http://www.terra.com.br/istoe/1693/brasil/1693\\_capa\\_duplo\\_haraquiri\\_01.htm](http://www.terra.com.br/istoe/1693/brasil/1693_capa_duplo_haraquiri_01.htm)

<sup>263</sup> Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0311200502.htm>

<sup>264</sup> Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3108200822.htm>

Acreditamos que estes dois aspectos da credibilidade levaram ao Presidente Lula a promulgação do Decreto que determinou a reavaliação do SISBIN e a elaboração da Política Nacional de Inteligência.

Assim, identificamos na ausência de credibilidade o grave problema do serviço de inteligência nacional, seja junto ao seu Decisor Estratégico, seja com a Sociedade brasileira.

## Capítulo 3

### A QUESTÃO DA CREDIBILIDADE

(...) deve-se verificar – pelo menos, imagino assim – se esse serviço de Inteligência dispõe de um grau de confiança com o Estado, com o Governo e com a sociedade, para tornar o serviço eficaz, para torná-lo útil à sociedade e ao Estado. Quando essa confiança não existe plenamente, pode até haver um serviço eficaz, mas ele não cumpre sua função.

Aldo Rabelo <sup>265</sup>

#### • A Credibilidade e seus Atores.

Os Serviços de Inteligência, apesar de serem aceitos e terem a sua importância reconhecida em diversos países, ainda são estigmatizados pelas sociedades que neles habitam. Tal estigma está associado à conotação negativa que a atividade possui “dado o conflito entre a vigilância estatal que ela pressupõe e os direitos individuais do cidadão”<sup>266</sup>. É um problema que não se restringe apenas ao Brasil, nem ao estreito vínculo que a atividade teve com a repressão ocorrida durante as disputas de poder ocorridas na história recente.

Como visto anteriormente<sup>267</sup>, a origem do problema é bem antiga, podendo ser encontrada nos “*frumentarii*”, instituídos pelo imperador romano Adriano (76 a 138 D.C.). Criados para contribuir com a segurança interna, ficaram marcados pelas interferências e abusos à privacidade das pessoas. Após um período de amplas reformas políticas, ocorridas com Diocleciano (284 a 305 D.C.), eles foram substituídos pelos “*agentes in rebus*”. Tal mudança não surtiu o efeito desejado, pois estes também vieram a ter as suas atividades suspensas, pelo Imperador Constâncio II (337 a 361 D.C.), devido ao descrédito que novamente angariaram com a população por motivos semelhantes.

Extinguir um serviço de inteligência e substituí-lo por outro já se mostrava, naquela época, não ser a solução ideal, enquanto a atividade continuasse a ser vista, pela opinião pública, como sinônimo de arbitrariedades e abusos a serviço de interesses outros que não o do Estado. Isto só levou a desconfiança popular quanto a sua real finalidade, com a correspondente redução da credibilidade do órgão responsável pela Inteligência Nacional.

<sup>265</sup> Aldo Rabelo, Deputado Federal in *Inteligência, Controle Público e Democracia*, 2002, p. 64. Disponível em: [www.senado.gov.br/web/comissoes/ccai/04-Primeira%20Parte.pdf](http://www.senado.gov.br/web/comissoes/ccai/04-Primeira%20Parte.pdf).

<sup>266</sup> ANTUNES, op.cit. p. 28.

<sup>267</sup> Ver Capítulo 1, página 21.

Nos anos 1990/91, o ator Tarcisio Meira protagonizou, no horário nobre da Rede Globo de Televisão, o atrapalhado Policial Federal Aristides Catanduva, que havia trabalhado para o SNI. Seu codinome era “Araponga”, que servia de título para a telenovela. A ideia de se utilizar este nome foi de Dias Gomes, um de seus autores, que se pautava na suposição de que os agentes secretos escolhiam nomes de aves como codinomes, com o propósito de encobrir as suas próprias identidades. Como a araponga é uma ave barulhenta, que emite sons metálicos e estridentes, em oposição à discrição esperada de um agente, foi ela a escolhida para batizar o confuso personagem<sup>268</sup>. A novela coincidia com a extinção do SNI pelo Governo Fernando Collor. “Araponga” passou a ser o pejorativo dos profissionais de inteligência, especialmente empregado quando problemas decorrentes com a atividade vinham a público, desacreditando o Serviço.

Durante os quase dez anos que se seguiram ao fim do SNI, a atividade de inteligência de Estado foi se desestruturando. Primeiro passou a ser conduzida pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, “um órgão superior intermediário entre os produtos de Inteligência e o Presidente da República”<sup>269</sup>, onde se procurou depurar o “exercício da atividade de Inteligência, particularmente no caso da produção de conhecimentos sobre a conjuntura interna, buscando-se eliminar questões que envolvessem matérias de natureza ideológica”<sup>270</sup>. Depois, passou para a Subsecretaria de Inteligência, subordinada a SAE, “a qual posicionou o organismo de Inteligência sem acesso direto ao Presidente da República”<sup>271</sup>.

Somente em 1999, a Lei nº 9.883 criou a Agência Brasileira de Inteligência (a Lei da ABIN) para ser, conforme apresentado no seu Art. 3º, o “órgão de assessoramento direto ao Presidente da República, que, na posição de órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, terá a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, obedecidas a política e as diretrizes superiormente traçadas nos termos desta Lei”. Entretanto, a Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001, fez com que a ABIN deixasse de ser um “órgão de assessoramento direto do Presidente da República”, para ser “órgão da Presidência da República”.

---

<sup>268</sup> MEMÓRIA GLOBO Araponga. Disponível em: <http://memoriaglobo.globo.com/Memoriaglobo/0,27723,GYN0-5273-229579,00.html> Acesso em: 20 mai. 2008.

<sup>269</sup> ABIN, 2007. Disponível em: [http://www.abin.gov.br/modules/mastop\\_publish/?tac=80 anos da Atividade de Intelig%EAncia no Brasil](http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=80 anos da Atividade de Intelig%EAncia no Brasil)

<sup>270</sup> Ibid.

<sup>271</sup> Ibid.

Mas quais foram as possíveis causas que levaram a que tal fato ocorresse? De acordo com o Lima<sup>272</sup>, dois motivos poderiam ser os causadores desse afastamento. O primeiro seria o decisor estratégico não valorizar o conhecimento produzido pela Inteligência, seja negligenciando os juízos de valor apresentados, seja duvidando da veracidade ou validade da informação. O segundo seria o desejo de desvincular a sua imagem da atividade, devido, principalmente, aos históricos casos de desrespeito aos direitos e garantias do cidadão, cometidos com maior frequência no âmbito doméstico, levando ao conseqüente repúdio popular. Esta necessidade de desvinculação torna mais complexo o problema, pois, mesmo existindo um Ministro fazendo o elo entre o Chefe de Estado e a Agência, a Inteligência existe em função do decisor estratégico, logo, este vínculo é automático.

As causas para a ocorrência do primeiro caso teriam duas vertentes: a que leva a negligência do juízo produzido, gerada pelo fato do Decisor não acreditar na atividade de inteligência; e a que gera a dúvida sobre a validade ou veracidade da informação, que repousa na situação dele não confiar nos produtores de conhecimento ou na qualidade dos dados coletados.

No segundo caso, as causas das tentativas de desvinculação da imagem estão associadas à desconfiança da Sociedade nos propósitos da atividade. É interessante observar que o decisor estratégico assume algumas das posturas apresentadas no primeiro caso também influenciado por suas percepções como ser social.

Assim, esses eventos podem ser sintetizados em apenas um termo: **Credibilidade**. No primeiro caso, a ausência de credibilidade do Decisor na atividade, nos produtores de conhecimento e no próprio conhecimento produzido. No segundo, no descrédito da Sociedade nos propósitos pelos quais a atividade foi criada. Assim, é na credibilidade que se encontra a preocupação de não se estar lidando com “um monstro”<sup>273</sup>.

Credibilidade é um atributo, uma qualidade, uma característica de quem ou daquilo que se pode acreditar; é ser confiável<sup>274</sup>. É algo que só se possui no instante em que ela passa a ser reconhecida pelos outros. Credibilidade não é algo que se faz, mas que se adquire, conquista. Ela está diretamente relacionada aos resultados obtidos em uma

---

<sup>272</sup> LIMA, 2004, p. 10

<sup>273</sup> Em alusão a expressão atribuída ao General Golbery: “Criei um monstro!”.

<sup>274</sup> Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Obtido em:  
<http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm?verbete=credibilidade&stype=k>

atividade. Quanto maior o número de resultados positivos alcançados, maior a credibilidade conquistada.

Em que pese o problema da credibilidade ser antigo no Brasil, como tivemos a oportunidade de discorrer no capítulo anterior, iremos nos focar no período delimitado entre a extinção do SNI (1990), no Governo Fernando Collor de Mello, e os dias atuais, havendo principal interesse a partir da criação da ABIN (1999), no Governo Fernando Henrique Cardoso.

Com o propósito de identificar o relacionamento que existe entre os órgãos que compõem o sistema de Inteligência Nacional e os demais atores envolvidos, faremos uso da Lei nº 9.883/1999, a “Lei da ABIN”. Para tal análise, procuraremos vê-la como um “contrato”, isto é, um acordo existente entre as partes envolvidas, onde são estabelecidos direitos e deveres, garantindo-lhe assim não só a legalidade, mas também a sua legitimidade<sup>275</sup>.

Uma das primeiras coisas que deve ser observado nesse dispositivo legal é que logo no seu preâmbulo, está redigido: “**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei”. Isto demonstra que o ato legal, que se tornava público naquela data, foi decretado pelo Legislativo, sancionado pelo Executivo e cujo teor compete ao Judiciário zelar. Desta forma, mais que um chavão burocrático, isto representa um compromisso dos Poderes da República com a Sociedade pelo fiel cumprimento de seu conteúdo.

Uma interessante característica dessa Lei, que já tivemos a oportunidade de mencionar, é que antes de se criar a ABIN, foi instituído o SISBIN, em uma clara demonstração de que o Sistema é mais importante que a Agência que o administra. Tal ação se encontra materializada na redação do Art. 1º, que diz: “Fica instituído o Sistema Brasileiro de Inteligência, que integra as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional”.

---

<sup>275</sup> Segundo Bonavides, a *Legalidade* exprime basicamente a ideia de observância às leis, de proceder em consonância estrita com o direito estabelecido. “Traduz a noção de que todo poder estatal deverá atuar sempre de conformidade com as regras jurídicas vigentes. Em suma, a acomodação do poder que se exerce ao direito que o regula”. Este conceito voltará a ser comentado quando da análise dos princípios que regem a Administração Pública da União. Já a *Legitimidade* “tem exigências mais delicadas, visto que levanta o problema de fundo, questionando acerca da justificação e dos valores do poder legal. A legitimidade é a legalidade acrescida de sua valoração”. “A legalidade de um regime democrático (...) é o seu enquadramento nos moldes de uma constituição observada e praticada; sua legitimidade será sempre o poder contido naquela constituição, exercendo-se de conformidade com as crenças, os valores e os princípios da ideologia dominante, no caso a ideologia democrática”. (BONAVIDES, 2000, p. 140-141).

Neste artigo, podemos perceber que o principal utilizador do SISBIN é o Presidente da República, que recebe do Sistema os conhecimentos necessários à tomada de decisão nos assuntos de interesse do Estado.

Sequencialmente, o parágrafo 1º deste artigo estabelece que o SISBIN “tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, devendo ainda cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal, os tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatário, e a legislação ordinária”. Este parágrafo demonstra que o Sistema de Inteligência, como um todo, se compromete com a Sociedade brasileira em observar os princípios mencionados que afetam tanto o nosso ambiente interno, quanto externo.

Se alinharmos a interpretação feita do preâmbulo da Lei, com esta do parágrafo 1º, vemos que o SISBIN, apesar de ser instituído para assessorar o Chefe do Executivo, assume o compromisso com a Sociedade de conduzir sua atividade em conformidade com os fundamentos norteadores apresentados. Para tal, além do Executivo, que é o principal beneficiário da atividade, o Legislativo e o Judiciário, também se comprometem em exercer, dentro do seu nível, o controle desse serviço.

Identificamos assim o Chefe do Executivo, os membros do Legislativo e do Judiciário e a Sociedade brasileira como atores afetos as atividades de inteligência do SISBIN. Mas quais são os demais atores que conformam o SISBIN?

Este questionamento é respondido pelo Art. 2º da referida Lei, ao mencionar que os “órgãos e entidades da Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência, em especial aqueles responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores, constituirão o Sistema Brasileiro de Inteligência, na forma de ato do Presidente da República”. Esses órgãos estão definidos no Art. 4º do Decreto nº 4.376/2002 <sup>276</sup>.

---

<sup>276</sup> Art. 4º O Sistema Brasileiro de Inteligência é composto pelos seguintes órgãos

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

II - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, órgão de coordenação das atividades de inteligência federal;

III - Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, como órgão central do Sistema;

IV - Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, da Diretoria de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal, do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Departamento Penitenciário Nacional e do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, da Secretaria Nacional de Justiça;

Importante observar que, independente de quem sejam esses órgãos e entidades, eles fazem parte da Administração Pública Federal e estão sujeitos, além dos fundamentos citados no Art. 2º, aos princípios legais que norteiam a atividade administrativa da União.

Por fim, pelo Art. 3º, foi “criada a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, órgão da Presidência da República, que, na posição de órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, terá a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, obedecidas à política e às diretrizes superiormente traçadas nos termos desta Lei”. Deste modo, ficou a ABIN responsável a atuar como o órgão central da Administração Pública Federal para o exercício da Inteligência Nacional.

Estas atividades, conforme estabelecido pelo parágrafo único do Art. 3º, serão “desenvolvidas, no que se refere 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”, o que novamente assegura a Sociedade que essas normas e regras que serão cumpridas pela ABIN e as demais agências do SISBIN.

Podemos então estabelecer três grupos de atores que interagem neste “contrato”. O primeiro é composto pelos órgãos da Administração Pública Federal responsáveis pela atividade de inteligência, cujo órgão central é representado pela ABIN. A ele chamaremos de “Produtores de Conhecimento”. O segundo grupo é formado por aqueles que têm a responsabilidade pela fiscalização do correto cumprimento dessa atividade, ou seja, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. São os “Controladores da Atividade”. Por fim, aqueles que são os principais destinatários dos conhecimentos produzidos: o Presidente da República, na forma de assessoria direta nos temas de interesse nacional; e a Sociedade, para

---

V - Ministério da Defesa, por meio do Departamento de Inteligência Estratégica da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais, da Subchefia de Inteligência do Estado-Maior de Defesa, do Estado-Maior da Armada, do Centro de Inteligência da Marinha, do Centro de Inteligência do Exército e do Centro de Inteligência da Aeronáutica;

VI - Ministério das Relações Exteriores, por meio da Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais da Subsecretaria-Geral da América do Sul;

VII - Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria-Executiva do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Banco Central do Brasil;

VIII - Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Secretaria-Executiva;

IX - Ministério da Saúde, por meio do Gabinete do Ministro de Estado e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA;

X - Ministério da Previdência Social, por meio da Secretaria-Executiva;

XI - Ministério da Ciência e Tecnologia, por meio do Gabinete do Ministro de Estado;

XII - Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria-Executiva;

XIII - Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria Nacional de Defesa Civil; e

XIV - Controladoria-Geral da União, por meio da Secretaria-Executiva.

Parágrafo único. Mediante ajustes específicos e convênios, ouvido o competente órgão de controle externo da atividade de inteligência, as unidades da Federação poderão compor o Sistema Brasileiro de Inteligência.

a qual o Chefe do Executivo deve tomar as melhores decisões. Eles são os “Beneficiários do Conhecimento”.

A partir desta visão dos atores envolvidos, vemos que a credibilidade da atividade de inteligência no Brasil estará condicionada aos resultados positivos ou negativos que os “Produtores de Conhecimento” obterão para os “Beneficiários do Conhecimento”. Por parte do Presidente da República, mediante a qualidade dos conhecimentos fornecidos como suporte à decisão. Pela Sociedade, a partir da observância dos princípios e fundamentos que regem o Estado de Direito e as garantias e direitos individuais. Recai sobre os “Controladores da Atividade” a verificação desses resultados.

O exercício do controle é uma forma de limitação de poder, sendo, portanto, um mecanismo que viabiliza a existência do Estado Democrático de Direito, assegurando os interesses sociais.

Esse Estado de Direito, como explicado por Neves, é “um plano político-jurídico que, basicamente, alicerçou-se sobre dois princípios, a saber, os princípios da separação dos poderes e da legalidade”.<sup>277</sup> O princípio da legalidade tem como propósito a submissão de todos à lei, sejam governantes ou governados. O da separação dos poderes visa estabelecer o equilíbrio entre eles, concedendo-lhes a possibilidade de fiscalizar uns aos outros. É ele que viabiliza o exercício da fiscalização de um órgão do Executivo, pelo Legislativo e Judiciário (controle externo), além daquela praticada dentro do próprio Executivo (controle interno).

Além desses dois princípios, ao se empregar esses dispositivos de controle para a verificação do correto emprego da atividade, estará se garantindo a sua legitimidade, sem a qual a Inteligência não conseguira manter a sua principal característica que é a da permanência.

Max Weber comentava que “a democratização ativa de massa significa que o líder político (...) adquire a confiança e a fé que as massas depositam nele conquistando o poder...”<sup>278</sup> Assim, o correto exercício do controle interno pelo Executivo contribuirá tanto para a credibilidade da Inteligência, quanto para a do próprio Chefe de Governo junto à Sociedade.

À luz desses conceitos verificamos em nosso “contrato” que, de acordo com o seu Art. 6º, o “controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos

---

<sup>277</sup> NEVES, 2007. Disponível em: <http://jusvi.com/artigos/25239>. Acesso em: 14 jun. 2009.

<sup>278</sup> WEBER, 1997, p. 107.

pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional”. Para exercer o controle legislativo foi criado em, 21 de novembro de 2000, a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência<sup>279</sup>.

O controle judicial, por sua vez, é a intervenção que o Judiciário faz, quando acionado, com o propósito de aplicar o Direito na solução de um caso concreto, de modo a decidir a respeito de conflitos, independente de quem forem as partes envolvidas. O controle judicial examina os motivos e a finalidade do ato administrativo, tendo como parâmetros a legalidade e a moralidade da ação praticada.

Com respeito ao exercício do controle interno, conforme previsto no Art. 14 da Lei da ABIN, pode-se contar, no nível do Chefe do Executivo, dentre outras, com as ações da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, principalmente para as voltadas à análise contábil.

Temos também, em conformidade com o Art. 5º da mesma Lei, a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo, órgão do Poder Executivo, a quem compete à supervisão do cumprimento da Política Nacional de Inteligência. Além disso, cabe ao GSI/PR (nível ministerial), órgão ao qual a ABIN está subordinada e responsável pela coordenação das atividades de inteligência no âmbito nacional, a presidência dessa Câmara<sup>280</sup>.

Por fim, a própria ABIN (nível institucional) deve efetuar ações de controle, por intermédio de suas Assessoria Jurídica, Ouvidoria, Corregedoria-Geral e Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração<sup>281</sup>.

Outro aspecto relevante para a nossa análise refere-se à temática de interesse da Inteligência Nacional, ou seja, o que deve ser produzido para os destinatários do conhecimento, e que será alvo dos controladores. Afinal, será a qualidade desse material e a

---

<sup>279</sup> Ver Capítulo 2, página 83.

<sup>280</sup> Decreto nº 4.801, de 6 de agosto de 2003

<sup>281</sup> De acordo com o Art. 2º da Estrutura Regimental da Agência Brasileira de Inteligência do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (Decreto nº 6.408, de 24 de março de 2008) A ABIN possui em sua estrutura organizacional os seguintes órgãos de assistência direta e imediata ao Diretor-Geral:

- a) Gabinete;
- b) Assessoria de Comunicação Social;
- c) Assessoria Jurídica;
- d) Ouvidoria;
- e) Corregedoria-Geral; e
- f) Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração:
  - 1. Departamento de Administração e Logística;
  - 2. Departamento de Gestão de Pessoal;
  - 3. Escola de Inteligência; e
  - 4. Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico;

forma como será obtido que produzirão os resultados que contribuirão para a conquista da credibilidade.

Ao se observar o Art. 1º da Lei nº 9.883, ela é apresentada na forma genérica de “assuntos de interesse nacional”, o que não contribui para o perfeito entendimento, por parte da Sociedade, do propósito para o qual o SISBIN foi criado.

Independentemente da época e da ideologia, os órgãos de Inteligência dos Estados tiveram em comum a tarefa de assessorar o Chefe de Governo nas decisões afetas ao emprego das forças armadas e das forças de segurança pública. Para qualquer governo, como comentado por Vidigal, é essencial possuir o conhecimento que lhe possibilite identificar, no campo interno, a existência de problemas que possam vir perturbar a ordem pública e o bem estar social, e, no campo externo, as ameaças que se contraponham aos seus interesses<sup>282</sup>.

A própria evolução da Inteligência no Brasil serve para constatar essa afirmativa. Desde os primórdios do Conselho de Defesa Nacional, de 1927, até a extinção do Serviço Nacional de Informações, em 1990, o interesse pelos aspectos voltados ao emprego militar e policial foi marcante. Até mesmo com a expansão das atribuições do Conselho de Segurança Nacional, em 1968, com a sua inserção em diversas políticas públicas do Estado, essa interferência estava voltada em “preparar a mobilização nacional e as operações militares”<sup>283</sup>.

Essa tendência também pode ser verificada no Art. 2º da Lei da ABIN, quando se dá especial ênfase no SISBIN aos órgãos que possam produzir conhecimentos voltados a “defesa externa, segurança interna e relações exteriores”. Atualmente, os temas associados as “novas ameaças” se enquadram na zona nebulosa que afeta as áreas de responsabilidade desses três segmentos, como demonstrado na Tabela II, a seguir.

---

<sup>282</sup> VIDIGAL, 2004, p. 14

<sup>283</sup> Ver página 70 (Art. 8º do Decreto-Lei nº 348/1968).

## Tabela II - NOVAS AMEAÇAS À SEGURANÇA

- ▷ **Ameaças políticas** tais como instabilidade política interna, Estados falidos, terrorismo e violação de direitos humanos;
- ▷ **Ameaças econômicas** tais como a pobreza, a desigualdade crescente entre os países ricos e pobres, a recessão financeira internacional, o impacto causado por um Estado vizinho economicamente poderoso ou instável, ou ainda a pirataria;
- ▷ **Ameaças ambientais ou causadas pela ação humana** tais como desastres nucleares, mudanças ecológicas globais, degradação da terra ou da água, falta de comida e de outros recursos;
- ▷ **Ameaças sociais** tais como conflitos entre minorias e majorias, superpopulação, crime organizado, tráfico de drogas transnacional, comércio ilegal, imigração em massa descontrolada e doenças.

**Fonte:** IUP e DCAF – *Controle Parlamentar da Área de Segurança Nacional*, 2005.

Quanto aos aspectos da contrainteligência, Vidigal alerta que cabem aos governos se protegerem contra os serviços de Inteligência estrangeiros, não apenas os governamentais, e não só no que se refere a assuntos militares, mas, também, em relação à assuntos não militares, como, por exemplo, segredos industriais<sup>284</sup>.

Trata-se de uma temática ampla e que está afeta “a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade”<sup>285</sup>. Uma primeira relação desses conhecimentos sensíveis pode ser inicialmente encontrada no Art. 5º parágrafo 1º do Decreto nº 4.553/2002, quando, ao apresentar os graus de sigilo, é expresso serem passíveis de classificação os “dados ou informações referentes à soberania e à integridade territorial nacionais, a planos e operações militares, às relações internacionais do País, a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico de interesse da defesa nacional e a programas econômicos”. Na área de ciência e tecnologia, o Programa Nacional de Proteção ao Conhecimento (PNPC) da ABIN apresenta como áreas estratégicas de interesse as: aeroespacial, biotecnológica, de matrizes energéticas, dos novos materiais, da biodiversidade brasileira e de tecnologia da informação<sup>286</sup>.

Observamos, então, com essa breve apreciação feita sobre a base de dados oficiais disponíveis, que não é pequena a temática que envolve os chamados “conhecimentos sensíveis”. Como explicitado no Art. 2º do citado Decreto nº 4.553, os dados sobre esses conhecimentos, “cujo conhecimento irrestrito ou divulgação possa acarretar qualquer risco à

<sup>284</sup> VIDIGAL, 2004, p. 15

<sup>285</sup> Conforme mencionado no Art. 4º, item II, da Lei nº 9.883 de 7 de dezembro de 1999 (“Lei da ABIN”).

<sup>286</sup> PNPC. Disponível em: [http://www.abin.gov.br/modules/mastop\\_publish/?tac=Programa](http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=Programa). Acesso em: 02 fev. 2009.

segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade da vida privada, da honra e da imagem das pessoas”, devem ser tratados sob sigilo. Gera-se, assim, a necessidade da existência do “Segredo de Estado”. Infelizmente, enquanto em Portugal o tema “Sigilo / Segredo de Estado” é tratado por uma Lei da Assembleia Nacional (Lei nº 6/94), no Brasil, o mesmo assunto é regulado por um Decreto do Executivo (Decreto nº 4.553/2002). Voltaremos a tratar desse assunto ainda neste capítulo.

- *Os Princípios da Administração Pública Federal e a Inteligência.*

O SISBIN, como vimos, é constituído por órgãos e entidades da Administração Pública Federal voltados a produção de conhecimentos de interesse do Estado brasileiro. Como tal, eles estão condicionados aos princípios básicos da administração pública, que tem por objetivo único o bem comum da Sociedade.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prescreve, em seu Art. 37, que a “administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Estes princípios estabelecidos em nossa carta magna refletem a expectativa mínima daquilo que a Sociedade espera da prestação de serviço a ser realizada pelos diversos funcionários dos órgãos responsáveis por administrar os bens e as atividades do Estado brasileiro.

Hely Lopes Meirelles foi reconhecidamente um dos principais estudiosos sobre o Direito Administrativo brasileiro, e dele faremos uso para as nossas considerações sobre os princípios da administração pública<sup>287</sup>.

Pelo princípio da Legalidade, nos explica Meirelles<sup>288</sup>, o funcionário do Estado, no exercício de sua atividade pública, está sujeito “aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum”, sendo-lhes um fiel cumpridor, podendo ser punido disciplinarmente, civil e criminal, no caso de cometimento de irresponsabilidade administrativa.

---

<sup>287</sup> MEIRELLES, 1999, p. 80-89.

<sup>288</sup> Ibid. p. 82.

Ao administrador particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe. Ao funcionário público só lhe é permitido fazer aquilo que a lei autoriza. Tal regra se deve ao fato de serem atribuídos aos agentes públicos poderes para agir em prol do bem comum da coletividade, os quais não podem renunciar enquanto estiverem exercendo atividades de interesse do Estado. Entretanto, a mesma lei que lhes atribui esses poderes, estabelece os seus deveres e as suas limitações. Deste modo, o administrador público não possui vontade pessoal. Enquanto que para o cidadão comum a lei indica o que ele *pode* fazer, para ele significa o que *deve* fazer.

Meirelles adverte que o cumprimento da lei no rigor de seu texto não é o mesmo que atendê-la no seu conteúdo e espírito. “A administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao *legal* se ajunte o *honesto* e o *conveniente* aos interesses sociais”<sup>289</sup>.

Com referência à moral, o princípio da Moralidade na Administração Pública, como nos ensina Meirelles, se refere à capacidade do administrador em distinguir não somente o bem do mal, como prevê a moral comum, mas o legal do ilegal, o justo do injusto, o conveniente do inconveniente, o oportuno do inoportuno, o honesto do desonesto. Tal ideal encontra-se registrado no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal<sup>290</sup>. Assim é que o ato administrativo terá que não somente obedecer a Lei, mas também a Ética da própria instituição. Como registrou o jurista romano Julius Paulus, na Digesta (533 D.C.): “*non omne quod licet honestum est*” (nem tudo que é lícito é honesto)<sup>291</sup>. Tal princípio se enquadra no conceito weberiano da *ética da responsabilidade*, conduta pela qual “se tem de prestar conta dos resultados previsíveis dos atos cometidos”<sup>292</sup>.

Outro princípio que Meirelles nos explica é o da Impessoalidade, também conhecido como da Finalidade. Este princípio obriga o agente público a praticar um ato administrativo visando somente o seu *fim legal*, ou seja, unicamente aquele que a norma legal indica, de forma impessoal, ser o objetivo do ato.

---

<sup>289</sup> Ibid. p. 83.

<sup>290</sup> Item II, da Seção I, do Capítulo I do citado Código de Ética (Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994).

<sup>291</sup> Digesta ou Pandecta foi um dos códigos legais confeccionados por juristas romanos, na época do Imperador Justiniano (483-565 D.C.), que compuseram o conjunto chamado Corpus Juris Civilis. Disponível em: [http://www.hkocher.info/minha\\_pagina/dicionario/n14.htm](http://www.hkocher.info/minha_pagina/dicionario/n14.htm) e [http://encarta.msn.com/encyclopedia\\_761552522/roman\\_law.html](http://encarta.msn.com/encyclopedia_761552522/roman_law.html)

<sup>292</sup> WEBER, 1982, p. 144. Ver também conceito de “accountability”, na página 92, nota nº 255.

É por meio desse princípio que são excluídas as promoções pessoais de autoridades e servidores públicos de suas realizações administrativas, conforme previsto no parágrafo 1º do Art. 37 da Constituição.<sup>293</sup>

Da mesma forma, a finalidade de qualquer ato administrativo terá sempre o interesse público ou a conveniência para com a Administração (que visa o interesse público) como seu objetivo. Praticá-lo para interesse próprio ou de terceiros resultará na sua invalidação por desvio de finalidade.

O princípio da Eficiência, como nos explana Meirelles, impõe a todo agente público a execução de suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o princípio da Administração Pública que, além da legalidade, exige resultados positivos e satisfatórios para atender as necessidades da comunidade e seus membros.

Ao exigir eficiência do administrador público o princípio lhe atribui o dever de bem administrar, para tal se aperfeiçoa o pessoal por meio de processos de seleção e treinamento. Assim, a eficiência funcional é considerada em um sentido maior, abrangendo não só a produtividade, como também a perfeição do trabalho e a sua adequabilidade técnica aos fins visados pela Administração.

A verificação da eficiência é feita mediante a avaliação dos resultados e a confrontação dos desempenhos, abrangendo os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço, de forma a aquilatar o seu rendimento efetivo, o seu custo operacional e a sua real utilidade para a Administração e para a Sociedade.

A Publicidade<sup>294</sup> foi propositalmente deixada para o final, uma vez que está no âmago da atividade de inteligência lidar com o segredo e preservar o seu sigilo. Assim, o ato de tornar público vem a ser o princípio da administração que mais conflitaria com o exercício da Inteligência Nacional.

---

<sup>293</sup> “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela **não podendo** constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem **promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos**”. Constituição Federal, Art. 37, parágrafo 1º (**grifo nosso**).

<sup>294</sup> Publicidade aqui não deve ser confundida com propaganda. Esses termos são empregados tanto nas ciências sociais, quanto nas áreas da comunicação social, muitas vezes como sinônimos. **Propaganda**, termo oriundo do latim que vem do gerúndio de ‘*propagare*’, significa “*coisas que devem ser propagadas*”. Assim, está associada à “*propagação de princípios, ideias, conhecimentos ou teorias*”. A propaganda é vista nas ciências sociais como uma ferramenta de persuasão de ideias, ideologias e doutrinas como a do anarquismo, comunismo, nazismo etc. Já **Publicidade**, que é oriundo do francês ‘*publicité*’, representa a “*qualidade daquilo que é público*”, e com esse sentido será empregado neste trabalho. É com esse significado que os dois termos, apesar de não serem verbetes específicos, são empregados no Dicionário de Política (BOBBIO, 1998). No âmbito da comunicação social, propaganda também é vista como a “*difusão de mensagem, geralmente de caráter informativo e persuasivo, por parte de anunciante identificado, mediante compra de espaço em TV, jornal, revista etc.*”; e publicidade, como a “*arte e técnica de obter publicidade*”. [As definições apresentadas entre aspas foram obtidas no Dicionário Aurélio digital (HOLANDA, 1999)].

A essência da publicidade pode ser encontrada no âmago do termo *República*, que sintetizou a forma de organização de poder dada pelos romanos após a expulsão de Tarquínio, o Soberbo, o último rei de Roma, em 509 A.C.

República vem de "*Res*" e "*pública*", isto é, coisa pública, a coisa do povo, o bem comum. Houaiss a define como a “forma de governo em que o Estado se constitui de modo a atender o interesse geral dos cidadãos”<sup>295</sup>.

Maquiavel afirmava de que “todos os Estados, todos os domínios que exerceram e exercem poder sobre os homens, foram e são ou Repúblicas ou Principados”<sup>296</sup>. À República se aplicava, segundo ele, tanto a aristocracia, quanto a democracia.

Kant fez a conexão do sistema representativo com o povo ao mencionar que “toda república verdadeira é, e outra coisa não pode ser senão um sistema representativo do povo para em nome do povo cuidar de seus direitos, através da união de todos os cidadãos e por intermédio de seus deputados”<sup>297</sup>. Tal sentimento se encontra expresso no Preâmbulo de nossa Constituição Federal<sup>298</sup>.

Além disso, a publicidade pode ser entendida como a exigência que se faz da Administração Pública de proceder de forma transparente, possibilitando que a sociedade tome conhecimento de seus atos. Essa transparência está diretamente associada à forma do Estado prestar contas de suas ações, possibilitando a devida fiscalização. Desta forma, ela fortalece a democracia, ao permitir a ampla participação no exercício do controle do poder estatal. Resumindo, o grau de democracia de um Estado é diretamente proporcional à transparência com que exerce suas funções.

Meirelles comenta que a “publicidade não é um elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade”. Ela “visa propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais”, como o mandato de segurança, “*habeas data*”, suspensão de direitos políticos por improbidade administrativa, entre outros. A publicidade na Administração Pública não significa somente a

---

<sup>295</sup> HOUAISS, Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Obtido em: <http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm?verbete=rep%FAblica&stype=k>

<sup>296</sup> MAQUIAVEL, 2006, p. 29.

<sup>297</sup> KANT, Immanuel. *Rechtslehre*, § 52 in BONAVIDES, 2000, p. 291(nota nº 28).

<sup>298</sup> “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”. (BRASIL, 1988).

divulgação de seus atos oficialmente, mas também representa uma forma de propiciar o conhecimento da conduta interna de seus agentes<sup>299</sup>.

O Segredo de Estado, por sua vez, está diretamente associado ao conceito de Razão de Estado, cujos estudos aparecem no início da Idade Moderna, principalmente no pensamento de Maquiavel, apesar dele não ter expressado uma conceituação formal específica sobre este termo.

Maquiavel via no Príncipe o poder central soberano que era exercido, com exclusividade e plenitude. Este, como representação máxima do governo, não deveria “agir com boa-fé quando, para fazê-lo, precise agir contra seus interesses, e quando os motivos que o levaram a empenhar a palavra deixarem de existir”. Daí a ideia de “Razão de Estado”, ou seja, a existência de motivos mais elevados que sobrepujassem a quaisquer outras considerações, inclusive à própria lei.

Somente a partir da segunda metade do século XVI, os interpretes do secretário florentino viriam não só a empregar a expressão Razão de Estado com o seu significado atual, mas também inserindo uma distinção mais rigorosa entre o interesse individual do Príncipe e o interesse coletivo do Estado.

Sergio Pistone<sup>300</sup>, ao explicar a Doutrina da Razão de Estado comenta que “a segurança do Estado é uma exigência de tal importância que os governantes, para garanti-la, são obrigados a violar normas jurídicas, morais, políticas e econômicas que consideram imperativas, quando essa necessidade não corre perigo”. Para exercê-la, recorda, o Príncipe, desde o final da Idade Média e início da Idade Moderna, veio progressivamente concentrando o poder, retirando-o dos senhores feudais, da nobreza e dos súditos, ou, como expressava Max Weber, monopolizando gradativamente o emprego da força. Tal monopólio permitiu-lhe, como máxima autoridade, impor coercitivamente à população regras indispensáveis à convivência pacífica dentro do Estado. Tais imposições modificaram os procedimentos pelos quais, hoje, possuímos um ordenamento jurídico e uma administração pública, cujos conteúdos jurídicos e normativos têm sido cumpridos. Entretanto, foi mantido inalterado o monopólio da força por parte da autoridade suprema, como característica principal do exercício da soberania, voltada para a segurança do Estado, que pode ser vista tanto pelo aspecto da segurança interna, quanto pelo da defesa externa.

---

<sup>299</sup> MEIRELLES, op.cit. p. 87.

<sup>300</sup> PISTONE, Sergio. *Razão de Estado* in BOBBIO, 1998, p. 1066-1067.

No primeiro caso, poderão ocorrer situações em que a classe política governante viva momentos de graves ameaças a segurança interna e a ordem pública do Estado, de forma que ela seja obrigada a se comportar segundo os preceitos da Razão de Estado.

No entanto, para se evitar que as leis e as normas fossem feridas nesses casos de exceção, procurou-se criar dispositivos constitucionais para a defesa das instituições democráticas, como o “Estado de Defesa” e o “Estado de Sítio”, como as existentes na legislação brasileira<sup>301</sup>. Esses dispositivos possibilitam que tais situações excepcionais, mas legitimamente válidas, sejam enfrentadas dentro da legalidade.

Além disso, a forma de acionar tais instrumentos também serve para evitar a possibilidade de se alegar a Razão de Estado com fins partidários, isto é distinguir entre comportamentos objetivamente por ela impostos e os comportamentos diversamente motivados, que a usam como pretexto ou álibi<sup>302</sup>.

No segundo caso, a “*Raison d’État*” é invocada para proteger os nacionais das ameaças externas. Trata-se pois da sobrevivência do Estado em sua “*ultima ratio*”, e neste caso, recorreremos novamente a Maquiavel para lembrar que

quando é necessário deliberar sobre uma decisão da qual dependa a salvação do Estado, não se deve deixar de agir por considerações de justiça ou injustiça, humanidade ou crueldade, glória ou ignomínia. Deve-se seguir o caminho que levará a salvação do Estado e à manutenção de sua liberdade, rejeitando-se tudo mais<sup>303</sup>.

Assim é que a defesa às ameaças externas ao Estado se transforma em uma preocupação prioritária dos governantes, o que os obriga, no grau de proporcionalidade aos perigos a que se encontra exposto, a sacrificar os princípios jurídicos, políticos, econômicos e éticos que estariam em vigor no período de normalidade.

Em ambos os casos comentados, a Razão de Estado deve ser vista como “exceção” e não “regra”.

Curiosamente, ao mesmo tempo em que a Razão de Estado gera o emprego da força para coagir o seu povo a renunciar à violência como forma de solucionar disputas, ela o leva a preparar um número crescente de cidadãos, inclusive por meio da conscrição

---

<sup>301</sup> O *Estado de Defesa* será decretado pelo Presidente da República, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, “para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza”. (BRASIL, 1988, Art. 136).

O *Estado de Sítio* será decretado pelo Presidente da República, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, e autorizado pelo Congresso Nacional, “nos casos de: I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa; II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira”. (BRASIL, 1988, Art. 137).

<sup>302</sup> PISTONE, op. cit., p. 1068.

<sup>303</sup> MAQUIAVEL, 2000, p. 419.

obrigatória, para a guerra, o emprego da violência nas relações entre Estados. Tal fato se deve a inexistência de um instrumento coator que obrigue os Estados a resolverem pacificamente suas controvérsias, refletindo assim na visão realista da anarquia internacional.

Esta anarquia, segundo Bobbio, se deve ao sistema internacional ser visto como um conjunto não democrático, só sendo potencialmente democrático se os preceitos basilares da carta da Organização das Nações Unidas forem considerados. Mas também não o é na prática, “pois em última instância a ordem internacional ainda repousa sobre o tradicional sistema de equilíbrio do poder”<sup>304</sup>.

Immanuel Kant (1724-1804), como pensador político, chegou a propor que, assim como a anarquia existente nas relações entre os homens foi extinta por meio da criação de uma autoridade estatal capaz de impor a força no interior das fronteiras nacionais, as relações anárquicas entre os Estados poderiam ser eliminadas com a constituição de uma autoridade suprema para a sociedade das nações, onde se formaria uma "federação de Estados livres" capaz de limitar tais ações. Dessa forma, os sustentáculos para a existência da Razão de Estado seriam eliminados<sup>305</sup>.

Em sua obra *Para a Paz Perpétua*, Kant comenta que dentre os estratagemas aos quais o Estado em guerra não deveria recorrer, pois impossibilitaria a confiança mútua para as negociações de paz futura, estavam o recrutamento de assassinos, envenenadores e espiões, pois quando utilizados, não permanecem

por muito tempo dentro dos limites da guerra, mas se transpõem também à situação de paz, como ocorre, por exemplo, no emprego de espiões (*uti exploratoribus*), para o qual se aproveita a indignidade de outros (que não se pode eliminar subitamente); desta maneira se destruiria por completo a vontade de paz<sup>306</sup>.

Pensando desta forma, os próprios Serviços de Inteligência passariam a ser desnecessários. Os Estados, entretanto, não se mostraram favoráveis a cessão de sua soberania, ou parte dela, em prol de um “Leviatã” comum, prevalecendo assim a teoria realista das relações internacionais.

Sobre esse aspecto, novamente Bobbio se pronuncia ao mencionar que “uma sociedade tendencialmente anárquica como a internacional, que se regula pelo princípio da autodefesa, mesmo que em última instância, favorece o despotismo interno de seus integrantes, ou pelo menos cria obstáculos à sua democratização. Não se pode combater o

---

<sup>304</sup> BOBBIO, 2007, p. 316.

<sup>305</sup> PISTONE, op. cit., p. 1072 e KANT, 2006, p. 73-77.

<sup>306</sup> KANT, op.cit. p. 61.

poder invisível, a não ser com outro poder invisível igual e contrário, os espiões alheios com os próprios, os serviços secretos de outros Estados com os do nosso”.

Em função da Razão de Estado estar associada à segurança do próprio Estado, o trato dos temas a ela afeta é normalmente realizado sobre sigilo, como já havíamos anteriormente mencionado<sup>307</sup>. A necessidade de se proteger conhecimentos, seja para obter a vitória em uma guerra ou para conquistar uma vantagem econômica que promova o bem estar nacional, leva a que sejam gerados os Segredos de Estado.

Ana Paula Miranda, como antropóloga, e Marco Cepik, como cientista político, em seus trabalhos<sup>308</sup>, fazem referência a definição de segredo elaborada por Kim Scheppele, que o conceitua como “a parte de uma informação que é intencionalmente sonegada por um ou mais atores sociais dos demais”.

Segredo e Sigilo são palavras que vem do latim (“*secernum, secrétum*” - secreto, guardado em segredo; “*sigillum*” - selo) e exprimem a ideia daquilo que não pode ser revelado, que se oculta<sup>309</sup>. Segredo tem na sua formação o verbo latino “*cerno*”, que significa triar, crivar, passar pelo crivo. Assim, representa algo que não é comum, que foi selecionado, separado, colocado a parte. Sigilo, no entanto, trás em si a simbologia de algo que está sob o selo ou sinete, denotando a existência de uma barreira, um segredo que para ser acessado deve ter o seu lacre violado. No sigilo está embutido o dever e o compromisso da não exposição do que está sendo preservado. Sua revelação, por representar descumprimento do dever ou quebra da palavra, pode acarretar, inclusive, em penalidades.

Cepik também chega a conclusão similar ao comentar a definição do sociólogo Edward Shils (1910-1995) que diz que um segredo é uma retenção compulsória de conhecimento, reforçada pela perspectiva do castigo em caso de revelação. Em sua análise observa que o conceito mantém a ideia de intencionalidade e acrescenta um elemento regulador externo para que a informação seja mantida: a punição. “O segredo público é assim distinto de uma informação qualquer que é mantida privadamente em segredo, a qual não passa de uma retenção voluntária de conhecimento reforçada pela indiferença alheia”<sup>310</sup>.

---

<sup>307</sup> Ver neste capítulo, página 99.

<sup>308</sup> MIRANDA, 2001, p. 99 e CEPIK, op.cit. p. 151.

<sup>309</sup> HOUAISS, Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Disponível em: <http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm?verbete=segredo&stipe=k>, <http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm?verbete=sigilo&stipe=k> e <http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm?verbete=cerm&stipe=k>.

<sup>310</sup> CEPIK, op.cit. p. 151.

Ana Paula Miranda comenta que o segredo é uma forma legítima de produção do poder que gera, no entanto, exclusão e desigualdade, fazendo com que alguns tenham acesso a tudo, enquanto os demais ficam à margem<sup>311</sup>. Como nos diz Roberto Romano: “O segredo é a alma da razão de Estado. O estadista gostaria de ser o único a dele gozar”<sup>312</sup>.

O conceito oficial de “Segredo de Estado” pode ser extraído a partir da definição de sigilo no âmbito da Administração Pública Federal (Decreto nº 4.553/2002) que expressa serem “considerados originariamente sigilosos, e serão como tal classificados, **dados ou informações cujo conhecimento irrestrito ou divulgação possa acarretar qualquer risco à segurança da sociedade e do Estado**, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade da vida privada, da honra e da imagem das pessoas” (**grifo nosso**)<sup>313</sup>. Tal entendimento em muito se assemelha ao conceito constante do Art. 2º da Lei nº 6/94, da Legislação Portuguesa, que diz que “são abrangidos pelo segredo de Estado os documentos e informações cujo conhecimento por pessoas não autorizadas é susceptível de pôr em risco ou de causar dano à independência nacional, à unidade e integridade do Estado e à sua segurança interna e externa”.

Ao longo da história, o uso do segredo foi considerado como a essência da arte de governar. Para Platão (427-347 A.C.) o conhecimento da verdade era um privilégio de uma minoria, e esse privilégio era a chave do governo, a chave da sabedoria política. A organização ideal de Platão, exposto em sua obra *A República*, se apresentava como uma ordem hierárquica da sociedade, onde se supunha que as razões e as verdades da política, junto com os conhecimentos sobre a vida pública e o Estado, eram acessíveis somente para a classe chamada a governar<sup>314</sup>.

Já Aristóteles (384-322 A.C.) chamou de *sophismata* esses conhecimentos que tornam possíveis o exercício do poder político. As *sophismatas* são “peças do saber como forma de poder” que torna possível se governar segundo os interesses particulares dos governantes, e que se mantenha à distância os governados dos governantes. São, em suma, segredos que permitem o exercício do poder sobre a base do ocultamento e da simulação<sup>315</sup>.

Foi, entretanto, o historiador Tácito (55-120 D.C.) quem primeiro denominou de *arcana imperii* a estes mistérios da política. *Arcana imperii* não se refere aos segredos do

---

<sup>311</sup> MIRANDA, op.cit. p. 100.

<sup>312</sup> ROMANO, 2007. Disponível em: <http://oapolitico.blogspot.com/2007/02/raison-dtat-em-maquivel-e-spinoza.html>

<sup>313</sup> Art. 2º do Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002

<sup>314</sup> ZEPEDA, 2008, p. 15.

<sup>315</sup> Ibid.

Império ou do Estado, como informações banais sobre as questões públicas, mas as informações selecionadas, privilegiadas, as que investem de poder aqueles que as possuem e administram. Não se tratava de saber mais que outros, mas sim dominar ou governar em razão desse saber<sup>316</sup>. Por isso, os Segredos de Estado estão envoltos no manto do sigilo.

Na época de Maquiavel (1469-1527) o segredo imperava. A própria Igreja Católica que preservou o saber em seus monastérios, procurava limitar o ímpeto dos que buscavam o conhecimento. Era um mundo regido pelos mistérios (*arcana*) de Deus (*Dei*), da natureza (*naturae*) e do Estado (*imperii*). Maquiavel mesmo foi responsável pelos *arcana imperii* de Florença no exercício de suas atividades como secretário. Quem buscava desvendá-los era severamente punido. Os tribunais da Santa Inquisição castigavam com rigor aqueles que ousavam desafiar os *arcana Dei*. Galileu Galilei (1564-1642), ao defender a teoria heliocêntrica de Copérnico (1473-1543), foi preso por sua desobediência ao Papado ao contrariar os *arcana naturae*.

Bobbio comenta que, enquanto a fonte do poder real foi decorrente do poder divino, os *arcana imperii* foram uma consequência dos *arcana Dei*. Em seus discursos, os regentes absolutistas avocavam a prerrogativa de um poder que não fosse submetido ao Parlamento. O mais comentado entre eles foi o realizado por Jaime I, em 1616, no Parlamento inglês, onde defendia a sua prerrogativa de estabelecer impostos, fato que levou muitos membros daquela casa legislativa a se sentirem ameaçados. Nele argumentava:

Os reis são justamente chamados de deuses; pois exercem de modo semelhante o poder Divino sobre a terra. E se forem considerados os atributos de Deus, poderá ser visto como eles concordam com a pessoa do Rei. Deus tem o poder de criar ou destruir, fazer ou desfazer a seu critério, dar a vida ou enviar para morte, a tudo julgar e a ninguém prestar contas (*nor accountable to none*), elevar e pôr por terra as coisas a seu prazer e, para Deus, são ambos corpo e alma. E semelhante poder tem os reis: fazem e desfazem de seus assuntos; têm o poder de erguer e derrubar; da vida e da morte; julgar sobre todos os assuntos e sobre todas as causas, não tendo que prestar contas a ninguém, mas somente a Deus (*yet accountable to none but God only*)<sup>317</sup>.

Entretanto, o direito do rei de prestar contas somente a Deus não durou muito tempo mais. Seu filho, Carlos I, foi o primeiro monarca inglês julgado e condenado à morte pela Câmara dos Comuns. Passado o período do Protetorado de Cromwell, instaura-se na

---

<sup>316</sup> Ibid.

<sup>317</sup> “Kings are justly called gods for that they exercise a manner of resemblance of Divine power upon earth; for if you will consider the attributes to God you shall see how they agree in the person of a king. God hath power to create or destroy, make or unmake at his pleasure; to give life or send death; to judge all, and to be judged nor accountable to none; to raise low things and to make high things low at his pleasure; and to God are both soul and body due. And the like powers have kings: they make and unmake their subject; they have power of rising and casting down; of life and death; judges over all their subjects and in all causes, and yet accountable to none but God only”. (STUART, 1998, p. 121-122).

Grã-Bretanha, com Carlos II a monarquia parlamentar. Passava o poder do rei a ser controlado. O governante além de prestar contas (“*be accountable*”) à Deus, tinha que, principalmente, fazê-lo ao povo, por intermédio do Parlamento. Este evento marcou o momento em que os Segredos de Estado começaram a ter que ser compartilhados e, conseqüentemente, passaram a ser controlados.

Bobbio observou no Segredo de Estado a complexidade existente entre seus aspectos internos e externos, a semelhança do que ocorre com a Razão de Estado e o emprego da força dentro e fora dos limites territoriais.

Levando em conta o poder soberano em suas facetas tradicionais – a externa e a interna - o propósito principal do segredo em relação a primeira é, como disse Hobbes com clareza, não mostrar ao inimigo os próprios movimentos, pois qualquer manobra é mais eficaz na medida em que a surpresa é maior para o adversário; no que diz respeito a segunda, ao contrário, o segredo é motivado pela desconfiança na capacidade que o povo tem de entender o interesse coletivo, o *bonum commune*, pela convicção de que o vulgo persegue seus interesses particulares e não consegue ver motivos de Estado, a ‘razão de Estado’. Em certo sentido os dois argumentos se opõem: no primeiro caso, o não fazer saber decorre de que o outro é capaz de saber demais; no segundo, o não fazer saber relaciona-se ao fato de que o outro entende pouco e poderia interpretar mal as diversas razões de uma deliberação e opor-se a ela com pouco critério<sup>318</sup>.

Max Weber é visto por alguns leitores como um crítico à existência de segredos por parte da Administração Pública, e costumeiramente citam a passagem em que menciona que “o supremo instrumento do poder da burocracia é a transformação das informações oficiais em material sigiloso através do conceito notório do ‘segredo profissional’. Em última análise, isso nada mais é do que um meio de proteger a administração contra a supervisão”<sup>319</sup>. Na realidade, sua crítica é voltada a ausência de controle por parte do Legislativo e, quando existente, a sua má condução. Tal fato se torna notório quando, ao analisar as ações da comissão do Reichstag, durante a I Guerra Mundial comenta sobre a

forma perniciosa e desorganizada pela qual se deu publicidade a problemas muito delicados (...) O fato de centenas de pessoas terem tido conhecimento de assuntos militares e diplomáticos secretos (veja-se, por exemplo, o caso da guerra submarina) foi simplesmente uma perigosa tolice; como resultado, essa informação foi passada adiante secretamente ou acabou chegando à imprensa, incorretamente ou em forma sensacionalista. As deliberações atuais de política exterior e militar devem estar restritas a um pequeno círculo de representantes acreditados dos partidos<sup>320</sup>.

Pode-se observar nesses dois textos que ele reconhece a importância do trato adequado aos Segredos de Estado, bem como o exercício de seu controle.

---

<sup>318</sup> BOBBIO, 2007, p. 307.

<sup>319</sup> WEBER, 1997, p. 67.

<sup>320</sup> Ibid. p. 69 e 70.

Se a transparência na Administração Pública é algo importante para o Estado Democrático de Direito, os Segredos de Estado, por preservarem os interesses desse mesmo Estado, também os são. Estaria formado, então, o dilema da Publicidade x Sigilo?

Bobbio foi o autor que, em nossa opinião, melhor procurou dar “luzes” a esse dilema<sup>321</sup> e nos possibilitou encontrar em nossa própria base legal o respaldo para o seu pensamento.

Após descrever como o sigilo pode ser maléfico aos assuntos de Estado, ele adverte que existem situações em que o segredo é considerado legítimo. Menciona que o “segredo é admissível quando garante um interesse protegido pela Constituição sem afetar outros interesses igualmente garantidos”, e agrega que não há regra sem exceção. “Nos terrenos da ética e, portanto, do direito (na medida em que constitui uma esfera particular da ética), a única regra sem exceção é que não há regras sem exceção”. Desta forma, explica que, nos regimes democráticos, quando se trata da Administração Pública, “a publicidade é a regra e o segredo é a exceção”, o que não deixa de reforçar o entendimento desse nosso princípio constitucional, constante do Art. 37.

Já quando se trata das relações privadas em um Estado Democrático de Direito o que ocorre é exatamente o oposto. O segredo passa a ser a regra (ao se evitar que o setor público interfira na vida privada) e a publicidade, a exceção. O segredo de cada indivíduo é protegido pelo direito à privacidade, conforme expresso no inciso X do Art. 5º de nossa Constituição Federal<sup>322</sup>.

Regras e exceções sobre esses temas podem ser encontradas em nossa carta magna. O preceito da inviolabilidade da intimidade (inciso X) encontra nos incisos XI, XII e XXXIII ressalvas que o limitam<sup>323</sup>. O próprio princípio da publicidade (Art. 37) é atingido quando a lei, na defesa da intimidade ou o interesse social, assim o exigir (inciso LX)<sup>324</sup>.

---

<sup>321</sup> BOBBIO, 2007, p. 317-318.

<sup>322</sup> “São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. (Constituição Federal, 1988, Art. 5º, inciso X).

<sup>323</sup> XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, *salvo* em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;  
XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, *salvo*, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;  
XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, *ressalvadas* aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (**grifo nosso**).

<sup>324</sup> LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.

A convivência entre a publicidade e o sigilo também pode ser extrapolada para o exercício do controle. Bobbio comenta que, sendo a democracia o regime em que se pressupõe a máxima liberdade de cada cidadão, as pessoas devem estar protegidas de um controle excessivo por parte dos poderes públicos. Da mesma forma, devido ser exigido desta mesma democracia o exercício de um maior controle sobre os poderes públicos pelos cidadãos, isto só poderá ocorrer se o Estado atuar com a maior transparência. Assim sendo, vemos que controlar a Administração Pública é a regra; controlar o indivíduo, a exceção.

Cepik também observa que o Segredo de Estado pode ser compatível com o princípio da publicidade “somente quando decisões sobre a aplicação desse tipo de regulação a determinados fluxos informacionais são tomadas através de mecanismos institucionais publicamente estabelecidos no contexto de regras do jogo democráticas”<sup>325</sup>, como normas, leis e a própria constituição aqui exemplificada.

Deste modo, vemos que não ocorre um *dilema* (necessidade de se escolher entre duas saídas contraditórias e igualmente insatisfatórias) entre esses dois preceitos, mas sim uma *dicotomia* (princípio que afirma a existência de dois elementos essenciais, contrários e complementares)<sup>326</sup>. É essa dicotomia que respalda a existência dos serviços de inteligência nacionais. Bobbio assim conclui:

A democracia exclui por principio o segredo de Estado, mas a sua utilização, mediante a instituição dos serviços de segurança, que agem em silencio, justifica-se como um instrumento necessário para defender, em última instância, a própria democracia. A lei que define normas para regular a conduta desses serviços fala de “política de informação e de segurança para o bem e a defesa do Estado democrático”<sup>327</sup>.

- ***Considerações Parciais.***

Buscou-se neste capítulo obter um melhor entendimento do problema da credibilidade do serviço de inteligência no Brasil.

Ao analisarmos os aspectos que determinam o grau de credibilidade que vem sendo atribuído a atividade, observamos que os mesmos estão ligados a percepção que é feita, tanto pelo Decisor Estratégico, quanto pela Sociedade, dos órgãos responsáveis pela

---

<sup>325</sup> CEPIK, op.cit. p. 152.

<sup>326</sup> HOUAISS, Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Disponível em: <http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm?verbete=dicotomia&stype=k>

<sup>327</sup> BOBBIO, 2007, p. 317-318.

inteligência nacional. No caso brasileiro, as experiências do passado aportam um valor elevado na visão que deles hoje são feitas, o que contribui para a redução da credibilidade.

Também verificamos que este atributo é algo que o Sistema de Inteligência deve conquistar, pois a credibilidade é uma qualidade que se é reconhecida por meio da avaliação dos outros.

Assim sendo, começamos por identificar quais são os atores envolvidos com a atividade de inteligência, no seu mais alto nível, e verificamos que eles podem ser classificados em três importantes grupos:

- os “Produtores de Conhecimento”, de que fazem parte os órgãos da administração pública federal que compõem o SISBIN, tendo na ABIN a sua agencia central;
- os “Controladores da Atividade”, que tem como responsabilidade a fiscalização do correto emprego da atividade, à luz dos balizamentos legalmente instituídos. Dele, como vimos, fazem partes órgãos selecionados do poder executivo, legislativo e judiciário, cada qual em seu nível de atribuição, para exercerem o controle da atividade; e
- os “Beneficiários do Conhecimento” que são o Chefe do Executivo, que emprega o conhecimento produzido como suporte à decisão, e a Sociedade, em nome da qual decisões acertadas devem ser tomadas em prol do seu bem estar.

Conhecidos os atores envolvidos, procuramos ter um melhor entendimento sobre os assuntos que os produtores de conhecimento devem manter acompanhamento para assessorar o Chefe de Estado.

Tanto pelo aspecto legal brasileiro, quanto pelo histórico dos tradicionais serviços de inteligência, observamos serem esses assuntos afetos às áreas da defesa externa, segurança interna e relações exteriores.

O detalhamento de cada área normalmente é de trato reservado e, normalmente especificada no Plano Nacional de Inteligência. Entretanto, como apresentado, pudemos inferir, a partir do constante em nossa legislação e dos documentos ostensivos, que a relação dos temas afetos a cada área é bastante extensa.

Tal temática procura identificar, no campo interno, os problemas que possam a vir perturbar a ordem pública e o bem estar social e, no campo externo, as ameaças que se interponham aos interesses do Estado.

A posse desses conhecimentos possibilita ao Presidente da República, dentre as diversas ações que poderá executar, tomar decisões a respeito do emprego legítimo da força que tem sob seu poder.

A breve apreciação feita sobre a temática de interesse da Inteligência Nacional também demonstrou que os conhecimentos produzidos, por versarem sobre os interesses e a segurança do Estado e da Sociedade, são considerados como “conhecimentos sensíveis”, e como tal necessitam ser protegidos. Daí a necessidade de seu trato reservado.

Esse conjunto de ideias nos possibilitou uma análise da chamada “Lei da ABIN”, dentro de uma visão contratualista entre seus atores. Assim sendo, vimos que a Sociedade concede ao Chefe do Executivo (Beneficiários do Conhecimento) o direito para que ele disponha de um sistema (Produtores de Conhecimento) que lhe forneça subsídios (assessoria) que o possibilite a tomar melhores decisões em prol desta mesma Sociedade. Nessa concessão, a Sociedade admite a existência de temas sensíveis que terão que ser mantidos em sigilo, de forma a preservar os interesses do Estado e do próprio corpo social (como expressado no parágrafo único do Art. 3º da Lei).

A contrapartida dessa concessão de poder (administrar conhecimentos vitais de forma sigilosa) está na exigência de que esse serviço de inteligência não venha a ferir os preceitos de preservação da Soberania Nacional, de defesa do Estado Democrático de Direito e da dignidade da pessoa humana, e do cumprimento e da preservação dos direitos e garantias individuais, demais dispositivos constitucionais, acordos internacionais e legislação ordinária (constante do parágrafo 1º do Art. 1º da Lei nº 9.883).

Para verificar o cumprimento dessa exigência a Lei estabelece os Controladores da Atividade (o Executivo, por meio dos Art. 5º e 14, pela parte do Chefe de Governo; o Legislativo, via Art. 6º, pela parte da Sociedade; e o Judiciário, como solucionador de conflito entre essas duas partes).

Podemos dizer então que o Controle é a contrapartida exigida pela Sociedade para que o Chefe do Executivo tenha o direito de possuir um Serviço de Inteligência que o assessor.

Quanto aos tipos de controle, vimos que ele pode ser tanto interno, quanto externo. Considerando que o sistema foi criado para atender o Executivo, o controle por ele exercido será o controle interno. Já o realizado pelo Legislativo e pelo Judiciário nas atividades de inteligência do Executivo, pautado no princípio da separação dos poderes, será o controle externo.

No âmbito do **controle externo**, identificamos as seguintes modalidades de controle:

- o **controle legislativo**, realizado pela CCAI, que o exerce em nome do Poder Legislativo, conforme previsto na Lei da ABIN; e
- o **controle judicial**, conduzido, quando acionado, pelo Poder Judiciário, para a solução de conflitos.

Na esfera do **controle interno**, registramos as seguintes modalidades:

- o **controle executivo**, efetuado pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, que tem dentre as suas competências a de “exercer o controle, a fiscalização e avaliação da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, inclusive quanto à eficiência e eficácia de seus resultados”<sup>328</sup>.
- o **controle ministerial**, realizado pelo GSI/PR, responsável pela coordenação das atividades de inteligência nacional; pela presidência da CREDEN, a quem compete formular políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas à atividade de inteligência; e pela supervisão da ABIN, que a ele está subordinada.
- o **controle institucional**, realizado pela própria ABIN, por meio de suas Assessoria Jurídica, Ouvidoria, Corregedoria-Geral e Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração.

Além das modalidades mencionadas, visualizamos ainda mais outras duas formas de efetuar o controle da Inteligência Nacional.

Ao controle externo agregaríamos o **controle social**. Ele corresponde, em nossa opinião, na última linha de controle. É aquele que é exercido por meio da capacidade que a Sociedade tem de se expressar publicamente, seja por meio da imprensa, das organizações

---

<sup>328</sup> Estrutura Regimental da Casa Civil da Presidência da República, Decreto nº 5.135, de 7 de julho de 2004.

não governamentais (ONG), das entidades de classe, entre outras, denunciando os desvios observados na atividade de inteligência. Ele é o alarme de que todos os outros, a exceção do judicial, falharam. Infelizmente cada vez que este controle é acionado, a credibilidade no sistema de inteligência reduz como um todo.

No âmbito do controle interno, agregaríamos o **controle individual**. Ele, ao contrário do controle social, representa a primeira linha de controle. Representa o controle que é exercido pelo produtor do conhecimento ao avaliar a sua produção, especialmente antes de disseminá-la. Pesa aqui não somente a experiência técnica do analista de inteligência, mas, principalmente, a sua postura ética. Cada vez que constata uma irregularidade, este controle possibilita a correção tempestiva, contribuindo assim para a eficiência<sup>329</sup> do sistema e o aumento da sua credibilidade.

Todos esses controles encontram nos princípios da administração pública federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) os parâmetros para o seu exercício.

Importante recordar a dicotomia existente entre publicidade e sigilo. Ambos podem perfeitamente conviver desde que se tenha em mente que para a Administração Pública Federal a publicidade é a regra e o sigilo, a exceção. A inversão deste preceito irá ferir os princípios norteadores do exercício da atividade de inteligência no Brasil.

Assim, apesar da temática afeta à atividade de inteligência ser extensa e “sensível”, isto não significa que a tudo se tenha que atribuir o máximo sigilo. Por isso mesmo é que o Decreto nº 4.553/2002 prevê em seu bojo a atribuição de graus de sigilo, duração da classificação, a reclassificação e a desclassificação de dados ou informações sigilosas, permitindo assim flexibilizar o grau de proteção que se deve dar a cada conhecimento. Quanto mais coisas tiverem que ser protegidas, mais difícil será protegê-las, aumentando a complexidade da contrainteligência.

Por fim, ao buscarmos o entendimento do problema da credibilidade veio à tona o debate sobre o controle da atividade de inteligência. Apesar de uma breve abordagem ter sido feita quando dos comentários sobre os controles social e individual, qual seria a relação existente entre credibilidade e controle para a solução de nosso problema?

---

<sup>329</sup> Ver nota de rodapé nº 78, página 25.

Vimos que a credibilidade esta associada à visão que é feita da Inteligência pela Sociedade e pelo decisor estratégico, como os Beneficiários do Conhecimento produzido. Quanto maior o temor que esses atores possuem da atividade, menor será a confiança que a ela dispensarão.

O primeiro temor, que é comungado tanto pela Sociedade, quanto por aquele que exerce a Chefia do Executivo, se refere aos propósitos da atividade de inteligência. Reflete-se no medo que possuem de que ela se transforme em uma fonte de poder voltada ao atendimento dos interesses privados daqueles que conformam a chamada “Comunidade de Inteligência”.

Por parte do Presidente da República, como político, reside a preocupação de que a Comunidade venha a atuar de forma contrária aos interesses do programa de governo que conduz, conformando assim em um poder paralelo.

A Sociedade, por sua vez, teme que seus direitos constitucionais venham a ser aviltados pelo exercício da atividade, comprometendo assim as regras básicas do bem estar social.

Essas preocupações têm em comum as experiências vividas no passado, não só no Brasil, mas em outras partes do mundo, e que ainda habitam em suas memórias formando um estigma.

Para o Chefe do Executivo, quando os erros cometidos no passado têm um peso maior que a sua crença na utilidade futura da informação, ele tende a negligenciar o conhecimento produzido em seu processo de decisão.

A nosso ver, a maneira de se tentar evitar que tal fato não ocorra está condicionada a forma que se exercerá o controle executivo. Quanto mais efetivo for o controle, menos desvios ocorrerão em relação às metas estabelecidas e, conseqüentemente, maior credibilidade nos propósitos da atividade.

Parcela da Sociedade, por seu turno, vê na Inteligência um organismo cerceador de sua liberdade e privacidade. Isto a leva a possuir uma pré-disposição em rechaçar a atividade por não acreditar que existem formas eficazes de se evitar que tais incidentes.

Aqui são os controles legislativo (que tem por dever funcional resguardar os direitos do povo brasileiro) e social (que é expresso pela vontade popular de sua forma mais direta) que possuem a eficácia necessária para atuar como os contrapesos que impedem os desvios que levam ao descrédito na atividade. Como já expressado, o controle

social é a última barreira de contenção. Por isso, o controle legislativo necessita ser bem mais eficiente que o social.

À medida que a Sociedade for percebendo que esses controles são efetivos, irão gradativamente aumentando a sua credibilidade na atividade. Declarações de que a Inteligência está atuando em conformidade com os instrumentos legais, emitidas pela comissão do legislativo responsável pelo controle da atividade, além de contribuir para o aumento da credibilidade, promoverão a publicidade necessária do serviço de inteligência, como órgão da administração pública federal.

O segundo temor é o que existe por parte do Decisor com relação aos Produtores do Conhecimento de que aquilo que necessita não lhe chegue oportunamente para a tomada de decisão.

É importante considerarmos que o Chefe do Executivo, em um Estado Democrático de Direito, é, como definido por Weber, um “político por vocação”. Como Chefe de Governo, em um sistema presidencialista, ele exerce uma atividade temporária, correspondente ao mandato governamental, período no qual exercita o seu poder de dirigir as atividades do Executivo.

Os Produtores do Conhecimento, em contrapartida, são funcionários da administração pública, que exercem uma atividade permanente do Estado, ou seja, fazem parte da burocracia estatal. Sua principal característica reside em estarem autorizados a cuidarem dos Segredos de Estado.

Max Weber, em diversas obras suas<sup>330</sup>, faz referências a respeito da relação que existe entre políticos e burocratas. Gabriel Cohn comenta que “Weber não se cansa de anotar: diante do burocrata de carreira o ocupante temporário do cargo de decisão fica reduzido à condição de diletante. Com relação ao que se deve fazer para implementar decisões, é o amador perante o profissional”<sup>331</sup>.

Isto se deve a um “poder” que dispõe o burocrata em relação ao político que é composto de dois “saberes”. O primeiro é o “saber técnico”, que é o conhecimento especializado, que foi determinante em sua formação, e que também pode, ocasionalmente, ser encontrado entre os políticos. O segundo, que Weber chamou de “saber oficial”, refere-se àquele que está disponível apenas para o funcionalismo e que representa o

---

<sup>330</sup> A título de exemplo citamos “Ensaio de Sociologia”, onde consta seu famoso texto “A Política como Vocação”; “Economia e Sociedade”; e “Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada”. Todas essas obras constam da bibliografia deste trabalho.

<sup>331</sup> COHN, Gabriel, na *Introdução* de “Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada” (WEBER, 1993, p. 16).

conhecimento oriundo das “informações exclusivas advindas do cargo, informações de serviço que norteiam as suas ações”<sup>332</sup>.

Esse “poder” se torna ainda maior quando o “saber oficial” é transformado em “saber secreto”, ou seja, o conhecimento passa a ser tratado como segredo profissional<sup>333</sup>. E se os detentores do “saber oficial” estão legalmente autorizados em transformar os seus conhecimentos em assuntos sigilosos? Aumenta a probabilidade do problema se agravar. Sabemos que esse sigilo tecnicamente não se refere ao Decisor a quem eles assessoram. Mas se os Produtores de Conhecimento discordarem dos rumos que vem sendo dados aos programas de governo pelo seu Chefe? O ferramental para cercear o conhecimento estará a eles disponibilizado.

Assim, o temor do Chefe de Governo com relação aos seus agentes de inteligência reside na dependência do conhecimento por sua parte, aliado a possibilidade de sua transformação em “saber secreto”, por parte de seus produtores.

O diagnóstico para esse mal está mais uma vez no controle, como nos diz o próprio Weber ao analisar problema semelhante que ocorre entre a burocracia estatal e o legislativo:

Os políticos devem ser a força capaz de enquadrar o funcionalismo. A isso, porém se opõe o interesse de poder dos dirigentes do funcionarismo, que sempre tentarão manter a tendência de uma liberdade sem controle possível (...) Somente quem tiver acesso a essas informações, sem depender da boa vontade de um funcionário qualquer, conseguirá controlar eficazmente a administração<sup>334</sup>.

A garantia de que o conhecimento necessário chegará de forma adequada ao Chefe do Executivo repousará no Controle Interno (controles individual, institucional, ministerial e executivo). Isso não quer dizer que os que compõem o Controle Externo (controles legislativo, judicial e social) não venham a contribuir para tal.

O exercício continuado do exercício do controle na esfera do Executivo proporcionará uma maior confiança no relacionamento entre o Decisor e os Produtores de Conhecimento.

Por fim, temos o terceiro temor, que é aquele que leva o Decisor a não confiar nos conhecimentos que são produzidos pela sua Agência de Inteligência.

---

<sup>332</sup> WEBER, 1993, p. 73.

<sup>333</sup> Idem, 2004, p. 565.

<sup>334</sup> Idem, 1993, p. 72-73.

A qualidade de um conhecimento produzido se deve, principalmente, a dois aspectos. O primeiro da capacidade do profissional de inteligência em analisar os dados que lhe estão disponíveis. Este aspecto tem a ver com os “saberes” do analista e que gera o segundo temor a pouco comentado.

O outro aspecto é o da qualidade dos dados que são empregados na análise feita. Conforme apresentamos no Capítulo 1<sup>335</sup>, os dados são obtidos empregando-se os processos de Coleta e de Busca. Alain Juillet<sup>336</sup> comenta que 95% das informações existentes podem ser encontradas em “fontes abertas”. Assim, a grande maioria dos dados que o Decisor necessita pode ser obtida por meio da Coleta a ser realizada pela sua agência oficial de inteligência.

Entretanto, Juillet também relata que 20% das informações publicadas são falsas. Entendemos que esta dificuldade pode ser superada de duas formas. A primeira é a realização da Busca, na qual, por meio da operação de inteligência, irá se confirmar a veracidade dos dados. A segunda é a verificação desses dados junto as outras agências de inteligência.

Considerando o grau de risco e o número de operações de inteligência que seriam necessárias para confirmar esse percentual de dados falsos pelo processo de Busca, percebe-se que a consulta aos demais integrantes da Comunidade de Informações deve ser a primeira alternativa a ser empregada para se garantir a qualidade dos dados com que se irá trabalhar. Podemos então dizer que a qualidade dos dados empregados na análise de inteligência se deve, em boa parte, ao intercâmbio de informações que tramitam entre as agências que compõem o Sistema de Inteligência. Esta afirmativa se reforça quando a associamos ao contido no Relatório do Comitê Permanente de Inteligência da Câmara dos Deputados dos EUA, referente aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 que diz:

Em resumo, por uma variedade de razões, a Comunidade da Inteligência fracassou em capitalizar as informações significantes disponíveis, tanto individualmente, quanto coletivamente, que pareciam relevantes para os eventos de 11 de setembro. Como resultado, a Comunidade perdeu oportunidades de impedir o atentado de 11/9, negando vistos ou prendendo os futuros sequestradores. (...) O aspecto importante é que a Comunidade de Inteligência, por diversos motivos, não reuniu e não apreciou inteiramente uma série de informações que poderiam ter aumentado enormemente as chances de

---

<sup>335</sup> Ver Capítulo 1, página 12.

<sup>336</sup> Alain Juillet foi o Alto Responsável da Inteligência Econômica da Secretaria Geral de Defesa Nacional da República Francesa até maio de 2009. Participou como palestrante no Primeiro Seminário de Inteligência Estratégica, realizado no Rio de Janeiro, em 17 de outubro de 2007, onde foi feito o comentário citado. Apresentação disponível em: <http://www.ccfb.com.br/pdfs/juillet.pdf>. Acesso em: 26 nov.2007.

descobrir e de impedir o plano de Osama Bin Laden de atacar os Estados Unidos em 11 de setembro de 2001<sup>337</sup>.

Visto que a qualidade dos dados está relacionada ao intercâmbio de informações existente na Comunidade que conforma o Sistema de Inteligência, podemos inferir também que este intercâmbio está associado ao grau de confiança que existe entre os órgãos que compõem este Sistema.

Sherman Kent comentava que “as organizações de informações competem umas com as outras”<sup>338</sup>. Entretanto, esta competição deve ser “saudável”, ou seja, ela deve existir desde que a disputa seja um motivador para a realização de um trabalho mais eficiente, o que vem a atender a um dos princípios da administração pública.

Nessa competição deve também ser levado em conta o que Weber chamou de “honra estamental”, um sentimento “sem o qual haveria fatalmente o perigo de uma corrupção terrível e de um vulgar espírito interesseiro. E sem essa integridade, até mesmo as funções puramente técnicas do aparato estatal seriam postas em risco”<sup>339</sup>. A imagem que uma agência de inteligência faz de sua “competidora” é muito importante.

Quando uma agência se vê envolvida em denúncias ou desmandos, o Sistema de Inteligência, como um todo, perde em credibilidade. Isto leva a que esta mesma agência perca credibilidade junto aos demais órgãos do Sistema, que não gostam de ver a sua “honra” associada a desvios. De forma inversa, quando comentários elogiosos sobre um determinado organismo são feitos, normalmente de forma reservada, no seio da Comunidade, a credibilidade aumenta. Deve-se considerar que o efeito da publicidade do primeiro caso afeta a confiança em um grau muito maior que o do segundo.

Por estarem “todos no mesmo barco”, o peso da confiabilidade entre as agências é grande, pois o que ocorre com uma delas afeta, em grau variado, todas as outras. E sem confiança não há troca de informações.

Em conferência realizada na Escola de Guerra Naval, em 2009, o General Jorge Armando Felix, Ministro-Chefe do GSI/PR, comentou que não basta haver apenas o relacionamento institucional entre as agências. Ele é importante e fundamental, mas para que efetivamente ocorra a troca de informações e de cooperação é preciso que haja um nível de confiança quase que pessoal entre aqueles que trabalham nas diversas

---

<sup>337</sup> U.S. House of Representatives. Permanent Select Committee on Intelligence. Conclusion – Factual Findings - December 11, 2002: Findings of the Final Report of the Joint Inquiry Into the Terrorist Attacks of September 11, 2001. Disponível em: <http://intelligence.house.gov/CaseStudies.aspx?Section=11>. Acesso em 25 jul. 2009

<sup>338</sup> KENT, op.cit. p. 84.

<sup>339</sup> WEBER, 1982, p. 109.

organizações. Isto ocorre naturalmente e é uma constatação em nível internacional. E a cada mudança que ocorre em algum cargo importante em uma das estruturas, recomeça a construção da confiança com aquela agência<sup>340</sup>.

Em nossa opinião, esse relacionamento quase pessoal de que trata o Ministro é importante, porém ressentido de sua temporalidade. Afinal, os homens passam e as instituições ficam. Será o trabalho continuado de todos que servem em uma agência que levará do homem para a instituição, de forma permanente, a credibilidade conquistada. Entretanto, este comentário serve para reforçar a importância da construção da imagem institucional como credora de confiança.

Como a imagem é um importante reflexo dos resultados alcançados pela instituição, acreditamos que as avaliações decorrentes dos diversos tipos de controle contribuirão de forma direta para com a credibilidade adquirida junto aos seus pares. O Controle, desde o individual, que é um dos grandes responsáveis pela “honra estamental”, até o social, passando pelo controle judicial, uma vez mais se apresenta para ser a solução do terceiro temor.

Quanto maior a credibilidade da agência dentro da Comunidade de Inteligência, maior será o fluxo de dados e a cooperação para com aquele órgão e, conseqüentemente, melhor será a qualidade do conhecimento produzido. Este, por sua vez, irá incrementar a confiabilidade do Decisor no conteúdo do conhecimento que lhe é apresentado.

Pelos motivos expostos é que acreditamos que o exercício do Controle, em todas as suas modalidades, irá propiciar os meios necessários para enfrentar os temores, tanto do Chefe de Estado, quanto da Sociedade, com relação à Inteligência Nacional. Deste modo, vemos no Controle a solução do problema da Credibilidade do Serviço de Inteligência brasileiro.

---

<sup>340</sup> FELIX, 2009a [DVD] vídeo (86:30 min.).

## Capítulo 4

### O CONTROLE COMO SOLUÇÃO

O TCU tem nos pressionado muito para nós ampliarmos a nossa ação (...). É bom que nos pressione porque é um instrumento que nós temos para cobrar também do governo uma melhoria para a nossa estrutura.

Jorge Armando Félix <sup>341</sup>

- *Os Fundamentos do Controle e a Importância da Ética.*

Apesar do uso do termo “controle” ter sido frequente neste trabalho e seu emprego vislumbrado como uma solução para o problema da credibilidade da atividade de inteligência no Estado brasileiro percebe-se ser necessário detalhar um pouco mais os conceitos que nele se encerram para um melhor entendimento da proposta formulada.

O exercício do controle pelo Estado tem origem em tempos remotos quando os primeiros reis necessitaram manter registros confiáveis do montante de seus bens e fortunas para que pudessem administrar eficientemente os seus reinos. Só assim, poderiam decidir o momento apropriado de promover guerras de conquista, planejar o tipo de defesa que fosse compatível com os seus recursos, organizar exércitos, edificar templos em honra a seus deuses etc.

As primeiras referências históricas ao controle na administração pública remontam ao século XXIV A.C., na China, onde os Imperadores Yao e Xun empregavam métodos avançados de Administração. Yao delegava poder aos seus ministros para manter o império unido<sup>342</sup>. Comenta-se que já existia naquele país um órgão fiscalizador, chefiado por um censor, que examinava toda a atividade financeira estatal, inclusive a do próprio imperador<sup>343</sup>. Era um procedimento que rompia com o padrão administrativo da época. Uma exceção que somente viria a se tornar regra após o advento dos Estados pós-Westfália.

---

<sup>341</sup> FELIX, 2009a [DVD] vídeo (30:30 min.).

<sup>342</sup> Comentários mais detalhados podem ser encontrados na página <http://portuguese.cri.cn/chinaabc/chapter17/chapter170104.htm> e em REALE, 2008.

<sup>343</sup> NASCIMENTO, op.cit. p. 3.

Referências ao controle também foram encontradas, no século XVIII A.C., no Código de Hamurabi (Babilônia), e no século XIII A.C., no Código de Manu (Índia)<sup>344</sup>.

Entretanto, foram por meio dos antigos impérios do Egito (escribas), da Grécia (logistikus) e de Roma (questores) que a atividade de controle do Estado ficou mais conhecida<sup>345</sup>.

No período medieval, órgãos de controle foram criados na Inglaterra e na França. O *Exchequer*<sup>346</sup> (1177) e as *Chambres de Comptes* (1303), respectivamente, foram os ancestrais das atuais Controladorias (comuns nos países anglo-saxões) e dos Tribunais de Contas (mais encontrados nos de tradição latina).

No Brasil, a história do controle remonta ao período colonial. Em 1680, foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias e do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal.

Em 1808, com a chegada de D. João VI, foi instalado o Erário Régio e criado o Conselho da Fazenda, cuja atribuição era a de acompanhar a execução da despesa pública. O Erário foi transformado, pela Constituição do Império de 1824, no Tesouro, prevendo-se, então, os primeiros orçamentos e balanços gerais.

A ideia de criação de um Tribunal de Contas surgiu, em 23 de junho de 1826, por iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e de José Inácio Borges. Entretanto, somente por ocasião das reformas político-administrativas da República, o projeto se tornou realidade. Em 7 de novembro de 1890, por iniciativa do Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, o Decreto nº 966-A criou o Tribunal de Contas da União (TCU). A Constituição de 1891 institucionalizou definitivamente o TCU, por meio de seu art. 89. A instalação do Tribunal, entretanto, só ocorreu em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do Tenente-Coronel Innocêncio Serzedello Corrêa, Ministro da Fazenda no governo de Floriano Peixoto<sup>347</sup>.

---

<sup>344</sup> Pesquisa realizada na página de busca Google com as palavras - controle administração Manu Hamurabi - retornou com cerca de 2.410 páginas no Brasil ligadas ao tema controle, em especial, relacionadas ao Direito e a Administração.

<sup>345</sup> *Escribas* - classe no Egito Antigo que seguia carreira no serviço público ou como administrador de grande propriedade. Sabiam ler, escrever e desenhar. Conheciam a matemática, contabilidade, processos administrativos gerais. (<http://www.starnews2001.com.br/egypt/escriba.html>).

*Logistikus* - aquele que possui a habilidade em calcular. Profissional do exército grego responsável por prever necessidades logísticas. (<http://www.cartaderh.com.br/website/text.asp?txtCode=14044&txtDate=20060106000000>).

*Questores* - Administrador financeiro na Roma antiga. Coletavam impostos e supervisionavam o tesouro e a contabilidade do Estado. Em cada província romana, um quaestor pagava o exército e os funcionários do governo e era a principal autoridade depois do governador. (<http://www.dicio.com.br/questor/>).

<sup>346</sup> O termo *exchequer* é oriundo de *chequerer table*, instrumento baseado no ábaco que servia para calcular as receitas e despesas (History of the Treasury - [http://www.hm-treasury.gov.uk/about\\_history.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/about_history.htm)).

<sup>347</sup> Breve histórico do TCU, disponível em: [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca\\_tcu/historia](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia)

O exercício do controle era visto apenas como algo afeto a fiscalização das contas públicas, como infelizmente ainda o é por muitos segmentos de nossa sociedade. Entretanto, foi por essa época que Max Weber (1864-1920) começou a propugnar o emprego do controle parlamentar não somente focado no aspecto contábil das políticas públicas, mas visando, principalmente, a verificação do correto funcionamento do sistema burocrático em prol da sociedade.

Em *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída* (1917), Weber comentava que o controle do legislativo não se restringia somente ao exercício de uma função de crítica e censura (política negativa), mas, principalmente, colaboradora e participativa (política positiva) cujo propósito é o de alcançar o objetivo proposto, obedecendo as normas legais e da melhor forma possível<sup>348</sup> (eficiência)<sup>349</sup>.

Weber alertava para a associação que existe entre a confiança do parlamento e a prestação de contas (“*accountability*”<sup>350</sup>) dos chefes da administração<sup>351</sup>.

Para bem conduzir tal atividade, Weber preconizava o direito parlamentar de inquirir como forma de controle, pois para “supervisionar a administração não há o que substitua a acareação (juramentada) de peritos perante uma comissão parlamentar, na presença de funcionários convocados dos respectivos departamentos. Essa acareação garante, por si mesma, o controle e a imparcialidade do interrogatório”<sup>352</sup>.

Sob o enfoque das ciências sociais, Speck explica que o controle é “um fenômeno elementar para a análise dos processos de organização e regulação social”. Empregando os conceitos de Martins<sup>353</sup>, sintetizou, na tabela III, as quatro dimensões do controle entre o Estado e a Sociedade.

---

<sup>348</sup> “(...) na medida em que um parlamento só possa apoiar as queixas dos cidadãos contra a administração apenas rejeitando dotações e projetos de lei e apresentando noções descabidas, esse parlamento se exclui de participação positiva na direção de assuntos políticos. Esse parlamento só poderá desenvolver uma “política negativa”, isto é, enfrentar os chefes administrativos como se o parlamento fosse um poder hostil; nessas condições o parlamento receberá apenas o mínimo indispensável de informações e será considerado um simples freio, um conglomerado de críticos impotentes e sabichões. Por sua vez, a burocracia facilmente parecerá ao parlamento e aos eleitores deste como sendo uma casta de carreiristas e apaziguados que submetem o povo a suas atividades inoportunas e, em grande parte, supérfluas”. (WEBER, 1997, p. 55).

<sup>349</sup> Ver nota de rodapé nº 78, página 25.

<sup>350</sup> Ver nota de rodapé nº 255, página 92.

<sup>351</sup> “As coisas são diferentes quando o parlamento impõe que os chefes da administração sejam tirados de seu meio (sistema parlamentar propriamente dito) ou, então, que, para se manterem em seus cargos, precisam do voto expresso e declarado de confiança da maioria, ou, ao menos, que não sejam objeto do voto de desconfiança (seleção parlamentar dos líderes) e, por essa razão, devem prestar contas absolutas de seus atos à revisão do parlamento ou de suas comissões (responsabilidade parlamentar dos líderes) e deverão, ainda, conduzir a administração de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo parlamento (controle administrativo do parlamento)”. (WEBER, 1997, p. 55).

<sup>352</sup> Ibid, p. 66

<sup>353</sup> SPECK, 2000, p. 8.

**Tabela III**

<i>DIMENSÕES DO CONTROLE ENTRE ESTADO E SOCIEDADE</i>		
CONTROLADOR \ CONTROLADO	SOCIEDADE	ESTADO
SOCIEDADE	<b>A</b>	<b>C</b>
ESTADO	<b>B</b>	<b>D</b>

Fonte: SPECK, 2000, p. 8

A primeira dimensão (**A**) se refere ao controle que a sociedade exerce sobre si mesma. Costumes, normas e hábitos sociais são impostos por mecanismos de sanção social e perpetuados culturalmente por meio de processos conhecidos nas ciências humanas como “socialização”<sup>354</sup>.

A segunda (**B**) faz referência ao controle que a sociedade exerce sobre o sistema político. Trata-se do controle institucionalizado do povo sobre os seus representantes, um dos pilares da soberania popular. Para tal fim, emprega um amplo espectro de mecanismos que atuam sobre os centros decisórios do sistema político. Sistemas eleitorais, partidos políticos e grupos de interesses são exemplos de alguns deles.

A terceira dimensão (**C**) está associada ao controle que o Estado exerce sobre a sociedade. “A expressão máxima desse poder é o uso legítimo da força contra os cidadãos que não obedecerem às normas acordadas coletivamente, o que é descrito por Weber como a característica a diferenciar o Estado moderno de outras formas de associação”<sup>355</sup>.

A última dimensão (**D**) se refere ao controle que o sistema político exerce sobre si mesmo. As democracias modernas dispõem de mecanismos de controle mútuo entre o Executivo, Legislativo e Judiciário, conhecidos como freios e contrapesos (“*checks and balances*”), que permite que cada um, de forma autônoma, reveja a atuação dos outros poderes. Como exemplos no Brasil, podemos citar o veto presidencial dos projetos de lei aprovados pelo Congresso, a possibilidade de responsabilização do presidente por

<sup>354</sup> *Socialização* é o processo pelo qual ao longo da vida a pessoa humana aprende e interioriza os elementos socioculturais do seu meio, integrando-os na estrutura da sua personalidade sob a influência de experiências de agentes sociais significativos, adaptando-se assim ao ambiente social em que deve viver (Guy Rocher). OSBORNE, Richard. Dicionário de Sociologia. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/19871616/DICIONARIO-DE-SOCIOLOGIA-Richard-Osborne>

<sup>355</sup> SPECK, op.cit. p. 9.

improbidade administrativa pelo Senado e a revisão da constitucionalidade das leis pelo Supremo Tribunal Federal.

O controle também é um componente da Administração. Administrar, “consiste em orientar, dirigir e controlar os esforços de um grupo de indivíduos para um objetivo comum”<sup>356</sup>. Assim, a Administração é conduzida por meio de quatro processos: planejamento, organização, direção<sup>357</sup> e controle.

Para apreciar o processo do controle faz-se necessário compreender a sua etimologia. O termo tem origem na palavra francesa *contrôle*, que vem a ser a contração do termo *contrerôle*, expressão originada do latim medieval *contrarotulus* que era empregada para designar uma listagem feita em duplicata que possibilitava que uma segunda pessoa pudesse realizar uma verificação<sup>358</sup>. Esse expediente permite, por exemplo, que mercadorias despachadas em um local sejam verificadas no seu destino final por meio de uma cópia previamente encaminhada da relação desse material. Conduz-se assim a fiscalização desse processo.

Dessa conceituação podemos observar que o controle para ser realizado necessita de uma referência que lhe sirva como parâmetro de comparação. Assim, a listagem das mercadorias era o referencial para que o recebedor do material pudesse verificar se aquilo que lhe foi entregue era exatamente o que lhe havia sido despachado.

O controle indica o instante em que as atividades (ou seus resultados) são comparadas com o que foi planejado (ou seus objetivos). Maximiano comenta que havendo discrepâncias entre eles, alguma ação corretiva deve ser tomada de forma a assegurar que os objetivos sejam alcançados. O processo de controle também poderá indicar a necessidade de se reorientar as metas previamente traçadas<sup>359</sup>.

Ele também agrega que, em Administração, o controle não tem o mesmo significado de fiscalização, e o define como sendo “um processo de tomar decisões que tem por finalidade manter um sistema na direção de um objetivo, com base em

---

<sup>356</sup> NEWMAN, William H. in SILVA, 1978, p. 18.

<sup>357</sup> Pelo **Planejamento**, é determinado o que deve ser feito. Pela **Organização**, é estruturado o órgão, reunindo pessoal e demais meios necessários ao trabalho. Pela **Direção**, é conduzido e coordenado o trabalho. (SILVA, 1978, p. 19).

<sup>358</sup> Interpretação obtida da palavra *contrôle*, no Dicionário Houaiss (<http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm?verbete=controle&stype=k>) e da definição da palavra francesa *contrôle*, em <http://www.cnrtl.fr/etymologie/contrôle>

<sup>359</sup> MAXIMIANO, 2004, p. 357 e 358.

informações contínuas sobre as atividades do próprio sistema e sobre o objetivo”<sup>360</sup>. O objetivo então passa a ser o parâmetro de controle.

Considerando o apresentado até aqui, podemos dizer que a fiscalização é uma parte do processo de controle. Pela ação fiscalizadora são detectadas no sistema as discrepâncias em relação ao planejamento realizado. Segue-se a ela o estágio de tomada de decisão e posteriormente a implementação de uma ação corretiva. Essas três ações (fiscalização, decisão e correção) caracterizam o processo de controle. Em resumo, controle pressupõe a realização de uma ação corretiva. Importante frisar que o termo correção não contém apenas os aspectos negativos de consertar ou promover o castigo, mas também o positivo de aprimorar o processo de forma a alcançar o objetivo com maior eficiência.

Podemos também observar que as etapas do processo de controle podem ser executadas pelo mesmo grupo ou por equipes distintas. Assim é que a fiscalização pode ser feita, até mesmo, por meio de contratação, como no caso das auditorias, e a correção implementada pelo próprio grupo avaliado. Porém, a decisão permanecerá sob a responsabilidade do grupo controlador, não devendo ser delegada, sob o risco da perda do poder de controle.

Com relação aos aspectos do Direito Administrativo, vimos que em um Estado democrático é válido o jargão jurídico que diz: “No direito privado é possível fazer tudo aquilo que a lei não proíbe ao passo que no direito público apenas é permitido fazer aquilo que a lei prescreve”<sup>361</sup>. Por isso a Administração Pública deve se pautar “segundo as normas pertinentes a cada ato e de acordo com a finalidade e o interesse coletivo na sua realização”<sup>362</sup>. Assim, Hely Lopes Meirelles veio a definir o controle, no âmbito da Administração Pública, como sendo “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”<sup>363</sup>.

Nascimento recorda que não basta ao servidor público atender meramente à lei formal (princípio da legalidade) para se ter uma conduta administrativa legal, pois também incide sobre a Administração a lei moral (princípio da moralidade), que leva a distinção

---

<sup>360</sup> Ibid. p. 359.

<sup>361</sup> NASCIMENTO, 2005, p. 1.

<sup>362</sup> MEIRELLES, op.cit. p. 597.

<sup>363</sup> Idem, p. 359

entre o bem e o mal, o honesto do desonesto, o justo do injusto, o oportuno do inoportuno, o conveniente do inconveniente<sup>364</sup>.

Autonomia, legalidade e moralidade são os princípios norteadores da atividade de controle. Sua não observância além de inviabilizar a sua atuação e provoca reações políticas na esfera da Administração Pública<sup>365</sup>.

O controle hoje em dia pode ser classificado de diversas maneiras. Cada uma delas nos permite obter uma melhor compreensão de seus aspectos e abrangência. As definições que serão apresentadas têm por base os conceitos expressados por Hely Lopes Meirelles em sua obra<sup>366</sup>. Entretanto, estando o nosso interesse voltado ao controle da atividade de inteligência, lhe será dada uma estruturação e enfoque que as oriente aos aspectos da Inteligência Nacional discutidos neste trabalho. Assim sendo, apresentamos o controle nas seguintes formas e tipos:

- **Quanto à posição do órgão controlador:**

Controle Interno - O controle será interno quando for realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Desta forma, qualquer controle que seja efetuado pelo Poder Executivo sobre os seus órgãos será considerado interno. O mesmo juízo se aplica ao Legislativo e Judiciário com referência ao que é exercido sobre o seu pessoal e atos administrativos praticados. Assim, todo o controle exercido na atividade de inteligência no âmbito do Poder Executivo é considerado Controle Interno.

Controle Externo – é o que é realizado por órgão estranho ao âmbito administrativo responsável pela atividade controlada, como o que é previsto para o Poder

---

<sup>364</sup> NASCIMENTO, op.cit., p. 1.

<sup>365</sup> Como exemplo cita-se o caso ocorrido logo após a instalação do TCU, quando o Tribunal considerou ilegal a nomeação feita por Floriano Peixoto de um parente de Deodoro da Fonseca. Inconformado com a decisão, Floriano Peixoto assinou Decretos que retiravam do TCU a competência para impugnar despesas consideradas ilegais. O Ministro da Fazenda Serzedello Correa, não concordando com a posição do Presidente demitiu-se do cargo, expressando sua posição em carta de 27 de abril de 1893. *"Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós o sabeis - é preciso antes de tudo legislar para o futuro. Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração. Se, porém, ele é um Tribunal de exação como já o queria Alves Branco e como têm a Itália e a França, precisamos resignarmo-nos a não gastar senão o que for autorizado em lei e gastar sempre bem, pois para os casos urgentes a lei estabelece o recurso. Os governos nobilitam-se, Marechal, obedecendo a essa soberania suprema da lei e só dentro dela mantêm-se e são verdadeiramente independentes. Pelo que venho de expor, não posso, pois Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos dignéis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor."* Tenente-Coronel Innocêncio Serzedello Corrêa. (extraído do breve histórico do TCU)

<sup>366</sup> MEIRELLES, op.cit. p. 599-602.

Legislativo exercer sobre a atividade de inteligência, de acordo com o Art. 6º da Lei nº 9.883/1999 (Lei da ABIN).

- **Quanto ao fundamento utilizado:**

Controle hierárquico – é o resultante do escalonamento vertical existente nos órgãos do Executivo, no qual os inferiores estão subordinados aos superiores. Dele decorre a assertiva de que os órgãos de cúpula têm sempre o controle pleno dos subalternos, independentemente de norma que o estabeleça. Pelo controle hierárquico a autoridade controladora supervisiona, coordena, orienta, fiscaliza, aprova e revê as atividades controladas, bem como determina as correções necessárias aos agentes responsáveis. É o controle hierárquico que respalda a Presidência da República (PR) e o Gabinete de Segurança Institucional (GSI/PR) a exercitar o controle na Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

Controle finalístico é o que a norma legal estabelece para as entidades autônomas, indicando a autoridade controladora, as faculdades a serem exercitadas e as finalidades objetivadas. Por isso mesmo é sempre um controle limitado e externo. Não é aplicável a atividade de inteligência no âmbito federal, por não se tratar a ABIN e as demais agências de unidades administrativas autônomas.

- **Quanto ao momento em que são realizados:**

Controle preventivo ou prévio (*a priori*) – é aquele verificado antes da realização do ato ou procedimento administrativo. Na atividade de inteligência, este controle, apesar de poder comprometer o princípio da oportunidade<sup>367</sup>, garante ao controlado a segurança para conduzir as suas ações.

Controle concomitante ou sucessivo – é efetuado durante a realização do ato ou procedimento administrativo. Este controle permite que todos os passos do processo de produção de conhecimento sejam acompanhados, garantindo a sua correção em todas as fases. Entretanto, devido a mobilização de controladores necessária a sua execução, torna-se inviável a sua realização em todas as esferas de controle simultaneamente.

---

<sup>367</sup> O *Princípio da Oportunidade* é o princípio da atividade de inteligência que consiste em desenvolver ações e apresentar resultados em um prazo apropriado à sua utilização. Os dados e informações devem ser transmitidos em espaço de tempo adequado, que permita a tomada de ações oportunas para reduzir possíveis prejuízos e atingir os objetivos previstos. Este princípio é coerente com o art. 37 da Constituição Federal, que exige a eficiência em toda a administração pública.

Controle subsequente ou corretivo (*a posteriori*) – é o controle executado após a realização do ato ou procedimento administrativo. É a forma mais comum de controle. Sua debilidade se deve ao fato de só poder corrigir eventuais falhas depois de terem sido cometidas.

▪ **Quanto ao aspecto controlado:**

Controle da legalidade – decorre do princípio da legalidade presente no Estado de Direito. Tem como objetivo verificar se os atos ou procedimentos administrativos estão em conformidade com as normas que os regulam. Por legalidade deve-se entender não só o atendimento as leis, mas também as instruções normativas da Administração pertinentes. Esta modalidade de controle na Inteligência pode ser exercida por qualquer um dos poderes. O Judiciário, porém, necessita ser provocado para tal.

Controle de mérito - é aquele que visa a comprovar a eficiência, o resultado, a conveniência ou oportunidade do ato controlado.

A eficiência é comprovada em face do desenvolvimento da atividade programada pela Administração e da produtividade de seus servidores.

Tanto a eficiência, quanto o resultado, são aferidos com base no produto final, levando-se em conta a relação custo-tempo-benefício. A conveniência ou oportunidade, por sua vez, é apreciada internamente pela Administração.

A verificação da eficiência e do resultado é eminentemente técnica, vinculada à critérios científicos (avaliação objetiva). Já a da conveniência ou oportunidade é fundamentalmente de caráter político-administrativo e discricionário (subjetiva).

Esse controle, para a Inteligência, é um dos mais difíceis de ser executado, uma vez que a atividade trabalha com dados sigilosos e os resultados da Inteligência têm melhor mensuração após a implementação da decisão tomada, o que nem sempre retrata a qualidade do conhecimento prestado anteriormente ao Decisor. Esses fatos dificultam o estabelecimento de indicadores para a avaliação dos resultados.

Maximiano define um sistema de controle eficiente como sendo aquele que possui as seguintes características: foco nos pontos estratégicos, precisão, rapidez, objetividade, economia, aceitação e ênfase na exceção<sup>368</sup>.

---

<sup>368</sup> MAXIMIANO, op.cit. p. 367-370

Estar focado nos pontos estratégicos representa identificar os elementos mais significativos de um processo, tendo em conta o princípio de Pareto onde a menor parcela de um processo (geralmente 20%) responde pela maior parte das ocorrências e problemas (geralmente 80%). Assim, os pontos estratégicos são aqueles em que:

- há a maior probabilidade de ocorrência de algum desvio em relação aos resultados esperados;
- os desvios provocariam os maiores problemas; e
- as atividades, operações e processos são críticos para o desempenho da organização.

A precisão indica que a decisão que será tomada no processo de controle será diretamente proporcional a exatidão das informações que são coletadas na fase de fiscalização.

A rapidez refere-se à capacidade de reação do processo de controle. Quanto mais rápido as informações chegarem ao decisor, mais rápido a ação corretiva ou de reforço será realizada, produzindo os seus efeitos com brevidade. Caso contrário, a solução pretendida poderá não ser mais efetiva.

A objetividade é alcançada por meio de informações claras sobre o desempenho da atividade controlada de modo a indicar o quanto ele desviou do objetivo traçado.

A economia está associada aos custos do sistema de controle implementado. Seus custos devem ser menores que os benefícios proporcionados.

Em qualquer atividade humana é normal que as pessoas resistam ao controle e, até mesmo, tentem ludibriar o sistema implementado para tal. A principal causa para essa resistência é o sentimento de perda de liberdade, um dos valores essenciais do ser humano. Para que se evite que tais eventos aconteçam faz-se necessário conscientizar o pessoal para que entenda por que estão sendo controlados; perceba no controle um processo que garanta a segurança de sua atividade profissional; e perceba que o controle pode ser um meio de valorizar a importância de sua profissão. É essa conscientização que caracteriza a aceitação em um sistema de controle eficiente.

Por fim, como é impossível se controlar tudo, a ênfase na exceção preconiza que o sistema de controle deve dar atenção ao que é essencial, a atividade-fim.

Além dos tipos de controles mencionados por Meirelles, também tem sido empregada outra forma de apresentação que é

- **Quanto ao foco do controle:**

Por esse critério, ele pode ser classificado como Controle Institucional, quando o exercício do controle está direcionado para um determinado órgão ou agência, ou Controle Funcional, quando está voltado para uma função ou atividade específica. A título de exemplo, vimos que o Art. 6º da Lei da ABIN estabelece que o controle exercido pelo Legislativo tem como foco a atividade de inteligência, logo é um controle funcional. Por sua vez, o controle exercido internamente pela ABIN é um controle institucional.

Podemos agregar ainda mais uma modalidade de controle que, como expressado por Fernandes<sup>369</sup>, tem como fundamento o Art. 70 de nossa Constituição Federal quando prevê que:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Assim, o controle poderá, também, ser tipificado

- **Quanto aos instrumentos empregados:**

Controle Contábil – Por meio da contabilidade são feitos o registro, controle e análise das diferentes operações de caráter orçamentário, financeiro e patrimonial promovidas pela Instituição. Esse controle possibilita ao Administrador Público medir a sua atuação em termos financeiros, fornecendo-lhe elementos para a sua prestação de contas, além de prover informações para a tomada de decisões e o aperfeiçoamento da administração. Os registros contábeis, objetos de análise dos órgãos de controle, servem para verificação dos atos e procedimentos levados a efeito pela Administração, no que tange aos aspectos da gestão pública.

Controle Financeiro – É o exercido sobre a movimentação financeira realizada em um exercício. Pauta-se no balanço financeiro que contém as receitas e despesas de natureza orçamentária e extraorçamentária, além do saldo proveniente do exercício anterior e o que se transfere para o seguinte.

---

<sup>369</sup> FERNANDES, 1997. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=335>.

Controle Orçamentário – Este controle se baseia no princípio de que toda e qualquer despesa só pode ser efetuada se ela estiver autorizada em lei orçamentária. Desta forma, o controle orçamentário tem como propósito verificar a obediência ao princípio da legalidade, no que tange à realização de despesas. O balanço orçamentário é o meio pelo qual se demonstra que as despesas realizadas estão compatíveis com as receitas recebidas e as despesas autorizadas.

Controle Patrimonial – O balanço patrimonial diz respeito ao conhecimento dos bens de caráter permanente pertencentes ao patrimônio público, bem como os responsáveis por sua guarda e administração. O controle patrimonial tem como propósito não só verificar a conservação desse patrimônio, como também a legitimidade de seus acréscimos e reduções em face da gestão financeira de cada exercício.

Controle Operacional – Fernandes<sup>370</sup> comenta que os controles anteriormente mencionados constaram das Constituições anteriores, caracterizando uma tradição no controle dos órgãos públicos. Contudo, eles sempre se mantiveram com uma eficiência aquém da desejável devido ao fato de possuírem uma característica meramente formal, significando a verificação da adequação dos procedimentos administrativos às normas da contabilidade orçamentária, financeira e patrimonial. Deste modo, poderíamos a eles nos referir como os controles formais dos atos públicos. Já a Constituição de 1988 criou o controle operacional que, de acordo com Parecer emitido pela Procuradoria-Geral do Rio Grande do Sul,

visa avaliar o desempenho da gestão pública, verificando se o resultado obtido por uma ação, programa ou meta, está adequado a despesa realizada, bem como esta ação, programa ou metas foi eficiente e eficaz ao interesse público nela motivado, considerando os aspectos de legitimidade, legalidade e probidade. Em outras palavras, é a avaliação do desempenho da gestão pública, quanto a sua eficiência, eficácia e economicidade, considerados os princípios de legitimidade, legalidade e probidade<sup>371</sup>.

Verificamos assim ser o controle operacional o controle dos resultados dos atos públicos.

Por todos os aspectos que foram comentados, percebe-se que o controle contribui não só para se evitar abusos por parte do órgão controlado, mas também para

---

<sup>370</sup> Ibid.

<sup>371</sup> Cf. Parecer nº 9130 de 05/03/1992 da Procuradoria-Geral do Rio Grande do Sul. Disponível em: [http://www.pge.rs.gov.br/cgi-bin/om\\_isapi.dll?clientID=616128419&infobase=parecernet&jump=par\\_9130&softpage=Document42](http://www.pge.rs.gov.br/cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=616128419&infobase=parecernet&jump=par_9130&softpage=Document42)

modificar a percepção que se tem da instituição, de seus agentes e da atividade que exercem.

De forma semelhante ao controle, a expressão “ética” também se fez presente nos capítulos anteriores. Mas o que vem a ser ética e qual a sua importância para os mecanismos de controle da atividade de inteligência?

É muito comum se confundir Ética com Moral. Há autores que, ao aplicar esses termos na prática, os emprega indistintamente<sup>372</sup>. Marilena Chaui comenta que *ética* tem origem na palavra grega *ethos*. Entretanto, a nossa vogal *e*, em grego, possui duas maneiras de se escrever e pronunciar: uma é com a vogal breve *epsilon* ( $\epsilon$ ) e a outra é com a vogal longa *eta* ( $\eta$ ).

Grafado com *eta* ( $\eta$ ), *ethos* significa *costume*, o mesmo significado de *mores* em latim, que deu origem a palavra *moral*. Neste caso, os conceitos de ética ( $\eta$ ) e Moral se confundem, representando o “conjunto de costumes tradicionais de uma sociedade e que, como tais, são considerados valores e obrigações para a conduta de seus membros”<sup>373</sup>.

Quando grafado com *epsilon* ( $\epsilon$ ), *ethos* significa *caráter, índole natural, temperamento*. A Ética ( $\epsilon$ ) aqui então vem a se referir “às características pessoais de cada um que determinam quais virtudes e quais vícios cada um é capaz de praticar”<sup>374</sup>.

Consciência, Vontade, Responsabilidade e Liberdade são características indispensáveis para o indivíduo que pauta sua conduta em conformidade com a Ética ( $\epsilon$ ). Consciência é a capacidade de reconhecer a diferença entre o bem e o mal, o certo e o errado, o honesto e o desonesto, o justo e o injusto. Vontade é a capacidade de deliberar sobre as possíveis alternativas e decidir por uma delas de acordo com a sua consciência. A Responsabilidade se caracteriza pela capacidade de assumir as consequências de seus atos e procedimentos. Liberdade é a condição de não estar submetido nem as vontades de outros, nem a instintos e paixões internas, mas, ao contrário, poder a eles resistir.

O sujeito ético, como definido por Chaui, é aquele que no seu íntimo controla seus impulsos e emoções, questiona o sentido dos valores e dos fins estabelecidos, indaga se estes devem ser respeitados ou transgredidos por outros valores e fins superiores, avalia sua capacidade de estabelecer regras de conduta para si próprio, consulta sua razão e

---

<sup>372</sup> É o caso de Maximiano que os emprega em sua *Introdução à Administração*, apesar de registrar que “Alguns autores fazem distinção entre ética e moral”. (MAXIMIANO, op.cit., p. 400).

<sup>373</sup> CHAUI, 2000, p. 437.

<sup>374</sup> Ibid.

vontade antes de agir, tem consideração pelos outros sem se submeter a eles, responde pelo que faz, julga suas próprias intenções e recusa a violência contra si e contra os outros.

Já a ética ( $\eta$ ), como Moral, exprime a maneira como a cultura e a sociedade definem para si mesmas o que julgam ser costumes, valores e normas de conduta. A moral não é alheia às condições históricas, políticas, econômicas e culturais. Embora toda moral seja universal (obrigatória) do ponto de vista da sociedade que a institui, em relação ao tempo e a história, encontra-se em transformação, de forma a responder as novas exigências sociais e culturais.

Em resumo, a Moral, por ser baseada nos costumes de uma coletividade, é imposta de *fora para dentro* do indivíduo. Já a Ética, por implicar em uma análise crítica desses valores pelo indivíduo, pressupõe um juízo que vem de *dentro para fora*.

Max Weber, em *A Política como Vocação* (1918), estabeleceu duas fontes éticas que denominou de ética da convicção (ou ética dos fins últimos) e ética da responsabilidade (ou ética das últimas finalidades).

A ética da convicção diz respeito a moral dos homens que vivem em sociedade. Trata-se de uma ética baseada em valores inegociáveis e em princípios que devem ser seguidos cegamente devido a crença inquestionável em sua validade e legitimidade. Weber cita como exemplo que no “Sermão da Montanha vemos a ética absoluta do evangelho, que é uma questão mais séria do que o acreditam as pessoas que gostam de citar tais mandamentos. Esta ética não é brincadeira”<sup>375</sup>. Define que uma ética absoluta é uma ética do tudo ou nada, que “simplesmente não pergunta quais as ‘consequências’”<sup>376</sup>.

A ética da responsabilidade por sua vez se preocupa com o problema da escolha dos valores. Por ela os indivíduos visam os fins desejados, independentemente dos meios que utilizam para alcançá-los. Nesta ética não existem crenças inquestionáveis, mas escolhas plausíveis. E essas escolhas podem resultar em perda de controle e em consequências indesejadas, obrigando ao decisor a responder pelos seus atos. A máxima da ética da responsabilidade se assemelha ao princípio do utilitarismo de Bentham que é o de “fazer o melhor possível para o maior número de pessoas”.

---

<sup>375</sup> WEBER, 1982, p. 143.

<sup>376</sup> Ibid. p. 144.

Weber, entretanto, conclui que “uma ética dos fins últimos e uma ética de responsabilidade não são contrastes absolutos, mas antes suplementos, que só em uníssono constituem um homem genuíno - um homem que pode ter a ‘vocação para a política’”<sup>377</sup>.

Assim, a Gestão da Ética na Administração Pública visa atender ao princípio da moralidade que, como vimos anteriormente, tem como propósito de verificar o cumprimento por parte dos agentes do Estado dos preceitos éticos estabelecidos pela Sociedade, como instrumento eficaz de proteção de seus direitos fundamentais. Como previsto no art. 3º do Código de Conduta da Alta Administração Federal, “no exercício de suas funções, as autoridades públicas deverão pautar-se pelos padrões da ética, sobretudo no que diz respeito à integridade, à moralidade, à clareza de posições e ao decoro, com vistas a motivar o respeito e a confiança do público em geral”. Desta forma, a Ética far-se-á presente nos mecanismos de controle da atividade de inteligência, fato que reforça a importância do controle como promotor da credibilidade.

- ***Os Mecanismos de Controle na Atividade de Inteligência Brasileira.***

A existência de diversos mecanismos de controle da atividade de inteligência tem sido identificada por distintos pesquisadores internacionais. Tanto Bruneau e Boraz, como Born, comentam que as pesquisas que executaram, tanto nos artigos de autores de diversas nacionalidades, quanto nas obras disponíveis sobre o tema, apontam para cinco instrumentos básicos de controle que são exercidos pelos Estados democráticos: o executivo, o legislativo, o judicial, o interno e o externo (ou escrutínio independente, na terminologia de Born)<sup>378</sup>.

Segundo esses pesquisadores, o controle executivo é o instrumento típico para assegurar que um Estado está usando suas organizações de inteligência de forma apropriada. Isto se deve porque compete normalmente ao Executivo definir a missão da Comunidade de Inteligência e organizá-la, em termos gerais, para cumprir essa tarefa.

Com referência ao controle legislativo, comentam que em muitas democracias, já estabelecidas ou novas, é o Legislativo quem estabelece a organização básica, o orçamento, a seleção do pessoal e os mecanismos legais de supervisão da Comunidade de

---

<sup>377</sup> Ibid. p. 151.

<sup>378</sup> BRUNEAU; BORAZ, 2007 p. 14 e BORN, 2004, p. 4

Inteligência. Atua, também, como “contrapeso” ao Poder Executivo, pois lhe compete assegurar que os recursos públicos do país estejam sendo gastos apropriadamente e com responsabilidade, o que é feito por meio de exames rotineiros das despesas e das políticas gerenciais da Comunidade de Inteligência.

Segundo o entendimento de Born, o Judiciário pode ter um papel relevante ou não na monitoração da Inteligência, dependendo do grau de autoridade que possui no seu sistema democrático particular. Bruneau e Boraz consideram que o controle judicial está configurado em uma magistratura independente com competência para rever e interpretar o quadro jurídico onde as atividades de inteligência são conduzidas. Em alguns casos, o controle judicial se encontra nas próprias organizações na forma de assessores jurídicos e de inspetores gerais – IGs (corregedores)<sup>379</sup>.

Ainda para Born, compete aos órgãos de inteligência a tarefa de impedir o uso abusivo (fins políticos ou pessoais) da atividade pelos seus membros. Já Bruneau e Boraz avaliam ser a análise do controle interno um pouco mais problemática, principalmente porque cada país organiza a Comunidade de Inteligência de forma distinta uns dos outros e cada um desses órgãos tem prerrogativas diferentes. Segundo eles, os controles internos geralmente se caracterizam pelos assessores jurídicos e os IGs já mencionados; pelo *etos* profissional e normas institucionais; e na existência de múltiplas organizações da inteligência, desenvolvidas em consonância com o Estado Democrático de Direito. A existência de múltiplas agências é justificada como sendo um mecanismo de controle baseado na estratégia de “dividir e conquistar”, evitando a existência de um único organismo detenha o monopólio da inteligência.

Os três autores também expressam que os controles externos nas democracias são caracterizados pela existência de uma imprensa livre, de organizações de inteligência privadas e profissionais, de centros de pesquisa (“think tanks”) independentes. No caso de novas democracias, Bruneau e Boraz preveem a criação de organizações não

---

<sup>379</sup> BRUNEAU; BORAZ, op.cit. p. 15. Não vemos, nem na Assessoria Jurídica, nem na Corregedoria, competência para exercer o controle judicial. Isso se deve a dois motivos. O primeiro é que são órgãos de assessoria e não de decisão. Apesar de terem atribuições de execução direta, são precipuamente órgãos de assistência aos titulares dos organismos que apoiam. O outro fato tem a ver com a capacidade de julgar. Os julgamentos que são realizados pelos diversos níveis do Executivo são de caráter administrativo. No Legislativo, de caráter político. Qualquer demanda legal que venha a ocorrer nessas esferas será da competência do Poder Judiciário julgar.

governamentais (ONG), financiadas pelo exterior que monitorem a atuação dos órgãos de inteligência<sup>380</sup>.

Além desses aspectos do controle, Bruneau dá grande ênfase à eficiência<sup>381</sup>. Para ele não basta apenas que existam os diferentes controles, é importante que eles sejam eficientes. Peter Gill comenta que é extremamente difícil medir a eficiência das agências de inteligência, “uma vez que muito provavelmente os seus êxitos são vistos principalmente no caso dos ‘acontecimentos’ que não aconteceram”<sup>382</sup>.

Para Bruneau e Boraz a eficiência é tudo, mas excetuando os casos em que se constata a sua ausência, como o da falha na Inteligência, ela é impossível de ser verificada. Apesar disso, consideram que a atividade terá a sua máxima eficiência quando ninguém, além dos diretamente envolvidos, esteja ciente da sua existência. Acreditam, contudo, poder afirmar que a eficiência depende de um conjunto mínimo de exigências como: uma cultura que sustente o papel legítimo da Inteligência nas democracias; civis informados e engajados com a atividade; um sistema interagências que tanto coordene as diferentes organizações de inteligência, quanto desafie as assunções e conclusões emitidas; e um quadro de profissionais formado tanto de civis, quanto de militares<sup>383</sup>.

No capítulo anterior, quando identificado o exercício do controle como solução para o problema da credibilidade da atividade de inteligência no Brasil, verificou-se que, a semelhança de Born, Bruneau e Boraz, ele também era aplicado em diferentes esferas de atuação. Assim, independentemente do método empregado para a identificação de seus mecanismos (seja a análise das normas legais ou de autores e obras disponíveis), bem como dos destinatários de sua aplicação (o Estado brasileiro ou as democracias em geral), o controle deve ser exercido em diferentes níveis.

No caso do Brasil, os mecanismos de controle que foram identificados a partir da análise dos instrumentos legais que sustentam a Inteligência Nacional, em especial da Lei da ABIN foram: na esfera do **controle interno**, os controles **individual, institucional,**

---

<sup>380</sup> BRUNEAU; BORAZ, op.cit. p. 16. Este autor discorda dessa última proposição uma vez que no âmbito das relações internacionais é muito difícil se definir o “tempo” em que uma democracia pode ser considerada como “nova”, de forma a se manter uma ação continuada de monitoramento, com recursos oriundos do exterior, especialmente em se tratando da Inteligência de um Estado. Em um Estado que se considera democrático (seja “novo” ou “velho”) o que deve ser estimulado é o interesse da sociedade, pelo tema inteligência, de forma que este faça parte de um amplo debate nacional.

<sup>381</sup> O termo empregado em inglês é *effectiveness*, que poderia ser traduzido por *efetividade*. Entretanto, devido a oportunidade do autor ter entrevistado o professor Thomas C. Bruneau, em 05 de fevereiro de 2009, este pode constatar que o conceito pretendido desse termo coincide com o que vem sendo empregado nesse trabalho como *eficiência*, particularmente no que se refere a aplicação do trinômio custo-tempo-benefício nele contido.

<sup>382</sup> GILL, 2002, p. 27.

<sup>383</sup> BRUNEAU ; BORAZ, op.cit. p. 332.

**ministerial e executivo.** Na do **controle externo**, os controles **legislativo, judicial e social.**

- **Controle Interno**

Controle Individual

Cepik definiu o profissional de inteligência como sendo “um servidor do Estado brasileiro, ou seja, [aquele que] deve estar acima de interesses partidários e preocupado em produzir documentos para o exercício do poder e não para a manutenção ou ascensão a ele”<sup>384</sup>. Compete a esse produtor do conhecimento exercer o controle da atividade de inteligência em seu primeiro estágio.

O controle individual, por ser efetuado pelo profissional sobre suas próprias ações, também pode ser chamado de “autocontrole”. Apesar de descumprir um princípio da administração que preconiza que “quem executa não fiscaliza”, este é um evento que se processa no íntimo do ser humano e que tem como juiz a sua própria consciência. Nesse controle pesa não somente a experiência técnica do analista de inteligência, mas, principalmente os seus princípios éticos, como pessoa e profissional. Mas que princípios seriam esses?

Esses princípios são aqueles praticados pelo profissional de inteligência, na sua individualidade, quando obedece apenas a sua consciência e a sua vontade racional, decide com liberdade e assume a responsabilidade pelos atos cometidos. Como mencionado por Pegoraro, “ética não é a aplicação cega de princípios, mas é o exercício ponderado e prudente de decisões conforme situações e circunstâncias”<sup>385</sup>.

O autocontrole é praticado em todos os instantes da vida profissional de um operador de inteligência. Quando se acaba de concluir a produção de um conhecimento, aquele que ainda não foi encaminhado para a disseminação ao superior, é que se deve exercer esse controle. Não queremos dizer que durante a fase de criação o profissional não deva estar atendo aos princípios éticos, exercendo um controle concomitante. Trata-se, porém, de um caso de controle *a posteriori*, que tem como propósito garantir a validade, a pertinência e, principalmente, a veracidade do conhecimento produzido.

A validação do conhecimento tem como propósito verificar se o produto final é formalmente correto, isto é, concordante com as regras da lógica formal, não possibilitando

---

<sup>384</sup> CEPIK, op.cit. p. 120.

<sup>385</sup> PEGORARO, 2008, p. 182.

dubiedade na interpretação que possa levar ao Decisor a tirar conclusões erradas, levando a quebra de confiança em sua assessoria por essa falha.

Na verificação da pertinência, o produtor do conhecimento observará se a informação que está sendo prestada está isenta de impulsos e paixões e se não conflita com os seus princípios éticos (virtudes e valores)<sup>386</sup>.

Na avaliação da veracidade o analista irá verificar se o conhecimento produzido coincide com o juízo de valor por ele feito dos dados coletados e se é coerente com a situação reinante.

“O cerne da inteligência tem suas raízes no mais severo dos princípios éticos: dizer a verdade. Afinal, o propósito final do elaborado aparato que a comunidade de inteligência se tornou é o de fornecer ao formulador de políticas uma representação de uma determinada situação, a mais próxima da verdadeira que seja humanamente possível”<sup>387</sup>.

O produto do analista, isto é, a “verdade como ele a vê”, nem sempre é agradável para aqueles que dela farão uso. Normalmente retrata algo desagradável ou, na melhor das hipóteses, indiferente. Apesar disso, esses conhecimentos visam propiciar ações que evitem um mal maior ou reduzam os seus efeitos negativos. Se tal propósito puder ser alcançado, maior será a credibilidade obtida pelo órgão de inteligência junto ao Decisor.

A obtenção de um dado que nos é negado pode parecer ser o caso mais difícil de exercitar o controle individual. Há que se considerar, entretanto, a forma como, normalmente, se processa esta operação.

Um analista de inteligência ao conduzir o acompanhamento de um determinado tema ou ao ser demandado a produzir um conhecimento poderá constatar que não detém todos os dados necessários para compor aquele trabalho. Depois de esgotar todos os meios para conseguir aquela informação por meio da coleta, ele irá solicitar ao setor especializado (responsável pelas operações de inteligência) que a obtenha pelo processo de busca.

Antes de enviar tal solicitação, este profissional deverá se questionar sobre o quanto este dado é importante para a produção do conhecimento. Tal evento tem como

---

<sup>386</sup> *Virtude* é uma força interior do caráter, que consiste na consciência do bem e na conduta definida pela vontade guiada pela razão, pois cabe a esta última o controle sobre instintos e impulsos irracionais descontrolados que existem na natureza de todo ser humano. (CHAUI, 2000, p. 439).

*Valores* são normas ou padrões sociais geralmente aceitos ou mantidos por determinado indivíduo, classe ou sociedade, portanto, em geral, dependem basicamente da cultura relacionada com o ambiente onde estamos inseridos. (MENDES, 2008).

<sup>387</sup> GODFREY, 1978, p. 625.

propósito evitar que o outro setor venha a se expor desnecessariamente para obter algo que poderá se mostrar não ser tão relevante. Importante lembrar que, tradicionalmente, são as falhas nas operações de inteligência as que mais reflexos negativos trazem para a credibilidade da atividade de inteligência. É recomendável que esta solicitação para a realização da busca não seja feita diretamente por este profissional ao setor especializado, mas sim via superior hierárquico, com vistas à promoção da adequada transparência da ação que está sendo formalizada, bem como a condução de mais uma avaliação sobre a necessidade de executar esta ação.

Ao cumprir este procedimento, o analista, mais do que simplesmente realizar uma ação burocrática de se enviar um pedido para outro setor, executa, no âmbito do controle individual, ações de reavaliação da necessidade do dado negado e de participação ao seu superior da sua pretensão. Observa-se que, ao proceder desta forma, o princípio da compartimentação<sup>388</sup> não é ferido, uma vez que apenas uma parcela do conhecimento (a que se deseja obter) foi alvo de divulgação interna e somente aquela parte que se fez necessária para o conhecimento do outro setor.

Ao receber tal pedido, o profissional de operações de inteligência analisará a solicitação e procurará atender tal demanda mediante um planejamento específico que preparará. Válido recordar que estamos tratando de profissionais, que não só possuem conhecimentos especializados, mas também princípios éticos.

Caso este profissional considere a necessidade de empregar meios que, apesar de lícitos, possam ser moralmente questionáveis<sup>389</sup>, deverá participar tal situação ao seu superior para reavaliação, acionando assim o nível de controle seguinte (institucional).

É importante que não se confunda técnica operacional com meio antiético, pois as mesmas técnicas que são empregadas para registrar um ato de corrupção podem ser empregadas para violar a privacidade de uma pessoa.

Godfrey também alerta para um fato bastante importante ao mencionar que a Inteligência

não é, em grande parte, conduzida por pessoas sem capacidade de reconhecer padrões de ética, mas esses padrões podem ser reduzidos para acomodar o propósito nacional percebido. Uma vez reduzido, eles podem ser mais

---

<sup>388</sup> *Compartimentação* é a divisão das atividades do órgão de inteligência por assuntos, em que cada setor conhece apenas e tão somente aquilo que estiver afeto à sua necessidade de conhecer. (JESUS et al., op.cit. p. 12)

<sup>389</sup> Um exemplo de tal situação seria a necessidade de se instalar câmaras ocultas em banheiros públicos para verificar denúncias de furtos ou venda de drogas naquele local. A mesma câmara que filmará o ato delituoso estará comprometendo a privacidade das pessoas. Tal decisão, em nossa opinião, não deve ser tomada apenas pelo profissional planejador, mas compartilhada com superiores e amparada juridicamente.

facilmente reduzidos em uma segunda vez, ou eles podem ser reduzidos mais e mais como uma rotina para quebrar a resistência ética para as atividades repugnantes. Esta é uma área da dinâmica humana, onde os gerentes de maior tempo na comunidade de inteligência têm sido os mais indecisos. A gerência raramente controlou os subordinados. Quando os subordinados tinham sucesso em operações de moral duvidosa, foram tanto premiados com promoções, quanto repreendido por usar métodos duvidosos<sup>390</sup>.

O controle individual é pautado nos constantes questionamentos que o profissional de inteligência deve estar fazendo sobre suas ações.

O hábito de se autoquestionar é a garantia de que os padrões éticos exigidos para a atividade não estão sendo “acomodados”, particularmente em nosso país, onde a capacidade positiva de adaptação de nosso povo, muitas vezes se confunde com os indesejáveis aspectos do “jeitinho brasileiro”.

Da mesma forma, o controle individual proporciona ao profissional de inteligência uma maior segurança e autoconfiança para exercer as suas funções. Este segundo aspecto também é de grande relevância, pois desse servidor, além dos valores normais exigidos a um agente público<sup>391</sup>, lhe são cobrados os de ter compromisso com a busca da verdade; ser discreto; saber guardar segredo; ser politicamente apartidário<sup>392</sup>; ter espírito de equipe; e saber resistir às frustrações<sup>393</sup>. Normalmente, os seus êxitos serão reconhecidos particularmente, mas seus erros criticados dos publicamente. Assim, o exercício do controle individual contribui inclusive para a melhora da autoestima do profissional.

### Controle Institucional

O controle institucional é aquele realizado pelo órgão de inteligência sobre seus próprios atos e atividades. Faz parte do controle interno do Estado efetuado pelo pessoal integrante da própria instituição, especialmente designado para exercer tal função. Tem

---

<sup>390</sup> GODFREY, 1978, p. 628. Para sustentar essa opinião, Godfrey relata o seguinte caso: Um oficial do alto escalão do FBI deixou escapar para o Comitê Church uma incrível e sincera confissão de amoralidade. Ao ser questionado sobre se algum oficial supervisor da agência manifestou reservas quanto à legitimidade da Operação Cointelpro (que violava a privacidade de grupos de cidadãos), ele respondeu: “Nós nunca nos preocupamos com essa linha de raciocínio, porque apenas somos pragmáticos por natureza. A única coisa que importava era o seguinte: Será que esta linha de ação funciona? Iremos alcançar o objetivo desejado? Quanto a causa da legalidade, a moral ou ética, esta nunca foi levantada por mim ou por qualquer outro. Acho que isso sugere, realmente, que no governo, nos somos amorais”.

<sup>391</sup> Constantes do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994).

<sup>392</sup> Em que pese todo o cidadão ter direito as suas opções políticas, entenda-se “politicamente apartidário” como sendo uma postura na qual o profissional de inteligência procura exercer a sua atividade com a maior isenção e neutralidade possível em relação as suas preferências políticas.

<sup>393</sup> *Resistência à frustração* é aprender a lidar com as derrotas na vida profissional. É saber ganhar e perder. É cultivar virtudes como humildade (aceitar os erros e aprender com eles), perseverança (continuar tentando fazer o melhor), paciência (ter força para começar tudo de novo) e coragem (saber enfrentar as frustrações e se sobrepor a elas).

como tarefas: fiscalizar as atividades de seus agentes públicos; garantir a legalidade e a eficiência da instituição; fornecer informações à administração superior; e apoiar as atividades de controle externo.

Esse controle, que envolve tanto o aspecto técnico-profissional, quanto o administrativo-contábil, consiste em um conjunto de atividades, planos e procedimentos interligados, que são estabelecidos com o propósito de assegurar que os objetivos da agência de inteligência sejam alcançados, de forma eficiente e confiável, corrigindo eventuais desvios identificados.

O controle institucional visa auxiliar a administração na adequada orientação de seu principal patrimônio, seus profissionais de inteligência, de forma a promover a oportuna produção de conhecimentos e a necessária confiabilidade junto aos tomadores de decisão e a sociedade, alcançando assim a sua eficiência operacional.

Particularmente no caso da ABIN, de acordo com a sua Estrutura Regimental (Decreto nº 6.408, de 24 de março de 2008), observa-se os seguintes órgãos de assistência direta e imediata ao Diretor-Geral, vocacionados para a atividade de controle: a Assessoria Jurídica, a Ouvidoria, a Corregedoria-Geral e a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração.

A Assessoria Jurídica (Art. 5º) compete, dentre outras atribuições, as de prestar assessoria direta e imediata ao Diretor-Geral e aos órgãos que integram a estrutura da ABIN, nos assuntos de natureza jurídica, aplicando-se, no que couber, o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993<sup>394</sup>; analisar e apresentar solução para as questões suscitadas pela aplicação das leis e dos regulamentos relativos às

---

<sup>394</sup> Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;

II - exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas;

III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;

IV - elaborar estudos e preparar informações, por solicitação de autoridade indicada no caput deste artigo;

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;

VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:

a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;

b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.

atividades desenvolvidas pela ABIN; e examinar e emitir parecer sobre projetos de atos normativos a serem expedidos ou propostos pela ABIN.

A Ouvidoria (Art. 6º) tem como atribuições atuar como canal adicional de comunicação entre o servidor e o Diretor-Geral; ouvir reclamações, críticas e elogios relativos a serviços prestados por unidade da ABIN; ampliar a capacidade do servidor e do cidadão de colaborar com ações da ABIN, na forma de sugestões que propiciem o aperfeiçoamento de serviços prestados; e identificar oportunidades de melhoria de procedimentos por parte da ABIN.

A Corregedoria-Geral (Art. 7º) tem como competência receber queixas e representações sobre irregularidades e infrações cometidas por servidores em exercício na ABIN, bem como orientar as unidades da Agência sobre o assunto; apurar irregularidades e infrações cometidas por servidores da ABIN; designar membros integrantes das comissões disciplinares; controlar, fiscalizar e avaliar os trabalhos das comissões disciplinares; submeter à decisão do Diretor-Geral os recursos impetrados contra indeferimento ou arquivamento de denúncias ou representações para instauração de procedimentos administrativos disciplinares; orientar as unidades da ABIN na interpretação e no cumprimento da legislação pertinente às atividades disciplinares; articular-se com a área de segurança corporativa, visando ao intercâmbio de informações relativas à conduta funcional de seus servidores; e zelar pelo cumprimento do Código de Ética Profissional do Servidor da ABIN (ver o anexo A deste trabalho), observando as deliberações da Comissão de Ética Pública e orientando as unidades da ABIN sobre sua aplicação, visando a garantir o exercício de uma conduta ética e moral condizente com os padrões inerentes ao exercício do cargo, função ou emprego na Agência.

Por fim, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (Art. 8º) compete, dentre outras atribuições, as de planejar, coordenar e supervisionar e controlar o desenvolvimento do processo orçamentário anual e da programação financeira, em consonância com as políticas, diretrizes e prioridades estabelecidas pela Direção-Geral.

Como se pode observar compete a esta última realizar as atividades afetas aos controles formais dos atos públicos (contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial). Já o controle operacional teria um maior envolvimento com as responsabilidades das Ouvidoria e Corregedoria-Geral. A Assessoria Jurídica apoia esses dois segmentos.

Sendo a ABIN uma organização burocrática, hierarquicamente estruturada (como se pode observar na figura 1), é válido se supor que cada profissional de inteligência faça parte de uma equipe e que esta possua um supervisor que a coordena. Esses supervisores são coordenados por um gerente, e assim sucessivamente até chegar ao Diretor-Geral.



**FIGURA 1**  
**Fonte:** Palestra realizada pela ABIN na Escola de Guerra Naval, em 23 de abril de 2008.

A cada superior, em cada nível, compete um grau de responsabilidade no exercício do controle de seus subordinados. Trata-se do *poder hierárquico*, que, como definido por Hely Lopes Meirelles, tem por objetivo ordenar, coordenar, controlar e corrigir as atividades administrativas. A “hierarquia atua como um instrumento de organização e aperfeiçoamento do serviço e age como meio de responsabilização dos agentes públicos, impondo-lhes o dever de obediência”<sup>395</sup>. Pela ação de controle, comenta Meirelles, o superior zela pelo cumprimento da lei e das normas, acompanha a conduta e o rendimento de cada servidor.

<sup>395</sup> MEIRELLES, op.cit. p. 105.

Do poder hierárquico, prossegue Meirelles, “decorrem faculdades implícitas para o superior, tais como a de dar ordens e fiscalizar o seu cumprimento, a de delegar e avocar atribuições, e a de rever os atos dos inferiores”<sup>396</sup>.

O *poder hierárquico* é correlato com o *poder disciplinar*, mas com ele não deve ser confundido. Pelo poder hierárquico a Administração distribui e escalona as suas funções; pelo disciplinar, ela controla o desempenho dessas funções e a conduta interna de seus servidores, responsabilizando-os pelas faltas cometidas. O poder disciplinar é a faculdade que possui o superior em punir as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração<sup>397</sup>.

Além disso, o exercício do trabalho em equipe, tão importante para a eficiência da atividade, também promove um controle informal que é exercido entre os próprios profissionais de inteligência que os fazem se subordinar mutuamente às leis e as normas da instituição. Max Weber comentava que

um funcionário que recebe uma diretriz a qual ele considera errônea pode e deve objetar a ela. Se seu superior insistir na execução de tal diretriz, é dever do funcionário e até motivo de orgulho executá-la como se isso correspondesse à sua convicção mais íntima, demonstrando assim que sua consciência do dever coloca-se acima de suas preferências pessoais. Não importa se a ordem emana de uma “autoridade”, de uma “companhia” ou de uma “assembleia”. Esta é a ética profissional<sup>398</sup>.

Evidentemente que há limite para essa postura. Se a determinação superior contraria os preceitos basilares constantes do parágrafo 1º do Art. 1º da Lei da ABIN<sup>399</sup> ela não deverá ser cumprida. O próprio controle individual levaria o subordinado a atuar neste sentido.

A Ouvidoria neste aspecto cumpre um importante papel. Caso a discordância não esteja ferindo leis e normas em vigor, ela é instrumento apropriado para que o funcionário, apesar do seu dever de obediência, possa recorrer contra aquilo que considera errado. Recorrer ao “vazamento”<sup>400</sup>, mesmo que para propósitos nobres, é eticamente

---

<sup>396</sup> Ibid. p. 106.

<sup>397</sup> “Não se deve confundir o poder disciplinar da Administração com o poder punitivo do Estado, realizado através da Justiça Penal. O poder disciplinar é exercido como faculdade punitiva interna da Administração, e, por isso mesmo, só abrange as infrações relacionadas com o serviço; a punição criminal é aplicada com finalidade social, visando a repressão de crimes e contravenções definidas nas leis penais e por esse motivo é realizada fora da Administração ativa, pelo Poder Judiciário”. (MEIRELLES, op.cit. p. 108)

<sup>398</sup> WEBER, 1997, p. 51.

<sup>399</sup> São eles: a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, o cumprimento e a preservação dos direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal, dos tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatário, e da legislação ordinária.

<sup>400</sup> *Vazamento* é a divulgação, não autorizada, de informação ou dado sigiloso.

condenável pois compromete a não só a investigação, mas outros dados e pessoas que deveriam ser preservados; utiliza a clandestinidade<sup>401</sup> para a divulgação; promove um ambiente de desconfiança tanto dentro, quanto fora da Agência; e inviabiliza uma possível correção pelas diversas instancias intermediárias, expondo o fato diretamente ao último nível de controle que é o social, como será visto adiante.

A Gestão da Ética, neste nível de controle, está sob a responsabilidade da Corregedoria. Trata-se aqui da ética como Moral, como a cultura institucional, aquela que define para uma coletividade os seus costumes, valores e normas de conduta. Born comenta que uma “ética profissional é construída em bases práticas, regulamentares e políticas. (...) É importante que a ética profissional seja voluntária e não imposta”<sup>402</sup>.

Esta gestão, segundo Azevedo, compreende o exercício de quatro funções básicas: normatização, educação, monitoramento e aplicação de sistema de consequências. A normatização consiste no estabelecimento de um conjunto de regras de conduta simples e suficientes que reflitam os valores éticos que se deseja que sejam seguidos e que levam em conta “os problemas específicos que se configuram como dilemas frequentes entre os quadros organizacionais”<sup>403</sup>. A função educativa se segue a elaboração das regras de conduta, que devem ser conhecidas e bem compreendidas. “Para isso, é necessário divulgar, capacitar, treinar e orientar a aplicação dessas regras a situações inerentes à rotina diária do agente”<sup>404</sup>. Ela contribui para a conscientização do profissional da necessidade do exercício do controle, não só para a atividade, mas também para o indivíduo, ao mostrar a sua importância no estabelecimento dos limites seguros de onde e como atuar. O monitoramento (fiscalização) visa acompanhar a observância das regras estabelecidas. Por fim, deve existir um adequado sistema de consequências (correção), que deve “atuar sobre as ações que integram as demais funções, bem como incumbir-se da aplicação de sanções”<sup>405</sup>.

A elaboração de um código de ética constitui, então, na normatização daquilo que é e não é um ato moral. Tem como propósito padronizar e formalizar o entendimento de todos aqueles que integram a organização sobre aquilo que consideram ser seus valores e princípios.

---

<sup>401</sup> Não se deve confundir sigilo com clandestinidade. Este último representa a forma ilegal de atuar ocultamente. Normalmente está associado a interesses particulares de quem dele se utiliza.

<sup>402</sup> BORN, 2005a, p. 134.

<sup>403</sup> AZEVEDO, op.cit. p. 3.

<sup>404</sup> Ibid.

<sup>405</sup> Ibid.

Um código de ética se destaca pelo seu papel preventivo, pois o que se busca é a conscientização dos que lidam com a coisa pública, de não incorrer em comportamentos que maculem a probidade administrativa. Além disso, como nos comenta Moreira, “o código de ética, quando adotado, implantado corretamente e regularmente obedecido, pode constituir uma prova legal da determinação da administração (...) de seguir os preceitos nele refletidos”<sup>406</sup>.

O processo de elaboração de um código de ética é uma oportunidade para gerar ou reforçar a coesão de um grupo. Para tal deve-se promover a participação mais ampla possível de seus integrantes no estabelecimento das regras que representarão o etos daquela coletividade. Dentre esses participantes deverão ser selecionados aqueles que constituirão a Comissão de Ética responsável pela implementação e atualização do código na Agência.

A construção de um código de ética pressupõe a vontade de redefinir os parâmetros de aceitação de conduta da própria entidade e dos seus representantes individuais, por isso que a participação da alta direção da entidade na escolha da melhor forma de implantação do código de ética faz-se imprescindível, pois o que está em jogo é nada mais do que o sucesso ou o fracasso desse código<sup>407</sup>.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>408</sup>, o código de ética deve incluir orientações que protejam e encorajem as partes interessadas a relatar condutas ilegais e não éticas. Também deve dispor de medidas disciplinares, caso seja verificado que as alegações tenham sido feitas de má fé, de natureza frívola ou vexatória. Devem-se evitar formas disfarçadas de patrulhamento ou outras práticas que venham a invadir a privacidade dos servidores, ou disseminar a paranoia e a desconfiança. O Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, que instituiu Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, em seus Art. 10 a 14, instrui sobre esse tema. A Administração dispõe, desde 1994, do “Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal”<sup>409</sup>.

A ABIN, em complemento a esse código de ética, elaborou um próprio para os seus profissionais. Aprovado pela Portaria nº 472/ABIN/GSI/PR, de 14 de dezembro de 2006, do Diretor-Geral daquela Agência, ele foi redigido em conformidade com os procedimentos anteriormente apresentados. Como se pôde apurar<sup>410</sup>, o código, que foi

---

<sup>406</sup> MOREIRA, 1999, p. 23.

<sup>407</sup> TEIXEIRA, 2007, p. 25.

<sup>408</sup> OCDE, 2005, p. 22.

<sup>409</sup> Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994.

<sup>410</sup> O autor teve a oportunidade de obter uma cópia do Código de Ética Profissional do Servidor da Agência Brasileira de Inteligência (anexo A), assim como de formular questionamentos sobre a sua confecção junto a profissionais da Superintendência Regional do Rio de Janeiro e da Escola de Inteligência (ESINT) da ABIN.

aprovado antes mesmo da existência de sua Corregedoria-Geral, foi elaborado por um grupo de funcionários da ABIN e encaminhado para todos os setores da Agência para que apresentassem as suas sugestões e comentários. Estes foram, ao final, incorporados ao texto definitivo do documento.

O código foi duramente apreciado nos jornais *Estado de Minas* e *Correio Brasiliense*<sup>411</sup>. As críticas se dirigiram especialmente aos aspectos do sigilo e da denúncia de vazamento de informações. A reportagem, entretanto, não levou em conta o estabelecido no código do servidor público federal (item XIV, letra m)<sup>412</sup>, bem como no que vem sendo preconizado para elaboração de códigos de ética por conceituadas entidades como a Democratic Control of Armed Forces (DCAF) e a OCDE, esta última, inclusive, não afeta diretamente a área de inteligência. Apesar disso, esses comentários poderiam ter sido um motivador para uma revisão e aperfeiçoamento do “Código de Ética Profissional do Servidor da Agência Brasileira de Inteligência”.

No controle institucional, o poder de decisão, em última instância, recai na pessoa do Diretor-Geral, a quem compete, dentre outras tarefas, planejar, dirigir, orientar, supervisionar, avaliar e controlar a execução dos projetos e atividades da ABIN; decidir sobre os processos administrativos disciplinares e sobre os recursos impetrados contra indeferimento ou arquivamento de denúncias ou representações para instauração de procedimentos administrativos disciplinares; e aprovar planos de operações de inteligência, contrainteligência e contraterrorismo<sup>413</sup>. Esses poderes, por si só, já são motivo suficiente para respaldar a necessidade de ser a indicação do titular da Agência da escolha privativa do Presidente da República e a nomeação condicionada a sua aprovação pelo Senado Federal, conforme previsto no parágrafo único do Art. 11 da Lei da ABIN.

### Controle Ministerial

O controle ministerial é aquele realizado nos serviços de inteligência pelos ministérios aos quais estão subordinados. O Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), por exemplo, é o responsável pela supervisão da ABIN<sup>414</sup>. Tal controle se fundamenta, no direito administrativo, na *fiscalização*

---

<sup>411</sup> FIGUEIREDO, 2007. *A lei do silêncio da ABIN*. Disponível em: [http://www.go.trf1.gov.br/setoriais/biblioteca/clipping%5Cclipping\\_2007\\_02\\_05.doc](http://www.go.trf1.gov.br/setoriais/biblioteca/clipping%5Cclipping_2007_02_05.doc). Acesso em: 21 dez. 2008.

<sup>412</sup> Item XIV. “m) comunicar imediatamente a seus superiores todo e qualquer ato ou fato contrário ao interesse público, exigindo as providências cabíveis”

<sup>413</sup> Cf. estabelecido no Art. 18 da Estrutura Regimental da ABIN (Decreto nº 6.408, de 24 de março de 2008).

<sup>414</sup> Art. 2º do Decreto nº 6.931 de 11 de agosto de 2009.

*hierárquica*. Esta fiscalização, como explica Meirelles, é a exercida pelos órgãos superiores sobre seus subordinados, com o propósito de ordenar, coordenar, orientar e corrigir suas atividades e seus agentes, estando presente em todos os órgãos do Executivo. É exercida de forma contínua e perene (*permanência*) e independe de ordem (*automaticidade*).

No desempenho da fiscalização hierárquica compete ao superior zelar pelo cumprimento da lei e das normas internas; acompanhar a execução das tarefas do órgão subalterno, verificar os atos e a eficiência do trabalho do pessoal e avaliar os resultados alcançados, de modo a adotar ou propor as medidas convenientes ao aprimoramento do serviço, no âmbito de cada órgão e nos limites de competência de cada chefia<sup>415</sup>.

Para bem exercer esse controle, os ministros precisam ter acesso aos conhecimentos relevantes que estão de posse da agência, pois somente assim estarão em condições, quando necessário, de justificar em público as ações do serviço de inteligência subordinado. Da mesma forma, a agência de inteligência, por dever de lealdade, deve manter o seu ministro ciente do surgimento e andamento das questões sensíveis. Este fato, por si só, já seria o suficiente para demonstrar a importância da elevada confiança que deve existir entre esses dois níveis. Portanto, é importante que o ministro estabeleça uma política de “portas abertas”, ou seja, de acesso direto e sem restrições, para o trato da Inteligência. Em decorrência disso, torna-se eticamente injustificável que o ministro faça uso da doutrina da “negação plausível”<sup>416</sup>.

Outro aspecto que Born e Leigh chamam a atenção é o da cooperação internacional na área de inteligência<sup>417</sup>. Esta geralmente envolve o compartilhamento de dados e de conhecimentos de assuntos de interesse mútuo. Tais acordos para surtirem efeitos relevantes necessitam de continuidade ao longo do tempo. Para tal, as partes assumem o compromisso de proteger a fonte das informações, observarem o seu grau de

---

<sup>415</sup> MEIRELLES, op.cit. p. 604.

<sup>416</sup> A *Negação Plausível* (*Plausible Denial*) foi uma doutrina desenvolvida a partir da década de 50, em que eram criadas para o trato de temas sensíveis cadeias de comando flexíveis e informais o suficiente para, se necessário, negar a sua existência. Foi muito comum no período da Guerra Fria, quando representantes do poder executivo emitiram ordens e autorizações ao serviço de inteligência para realização de ações, mas cuja existência e origem poderiam ser negada, caso terminassem de forma desastrosa, possibilitando o governo manter-se isento de qualquer responsabilidade. Apesar ser um ato de coragem e de desprendimento por parte do serviço da inteligência e seus agentes, existe o perigo de que esse procedimento faça, tanto da Agência, quanto dos representantes dos poderes do Estado nele envolvidos, de instrumento para o abuso político em prol de interesses pessoais ou partidários. A negação plausível contraria o princípio da responsabilidade. (BORN, 2005b, p. 63 e GONÇALVES, op.cit. p. 262).

<sup>417</sup> BORN, 2005b, p. 62.

classificação e de não divulgarem a terceiros o conteúdo das mesmas. Um exemplo de tema em que é comum tal prática é a cooperação para o combate ao terrorismo.

A cooperação também envolve riscos como a realização de cooperação não regulamentada entre agências, que podem vir a comprometer a legalidade e a correção de normas nacionais, bem como de utilizar os acordos de cooperação para burlar os controles nacionais aplicados para a obtenção de informação ou a proteção da privacidade. Assim, compete ao controle ministerial apreciar as propostas de acordos internacionais, avaliando as suas assinaturas.

Especificamente para o caso do GSI/PR, observando a Estrutura Regimental, aprovada pelo Decreto nº 6.931 de 11 de agosto de 2009, verifica-se que o Gabinete tem dentre diversas competências a de coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança da informação (Art. 1º, item IV).

Para auxiliar o Ministro nessa tarefa o dispositivo legal lhe disponibiliza uma Secretaria-Executiva, a quem compete o exercício da supervisão e coordenação das atividades dos órgãos integrantes da estrutura do GSI/PR e da supervisão das atividades de segurança da informação e comunicações ligadas à sua área de competência, na administração pública federal (Art. 5º, itens II e XIII).

A ela estão subordinados o Departamento de Gestão e de Articulação Institucional, que tem como tarefa gerenciar, em articulação com a Casa Civil da Presidência da República, os assuntos de desenvolvimento organizacional, o planejamento e a execução das atividades de orçamento, de informática e dos assuntos de natureza administrativa (Art. 6º, item III); e o Departamento de Segurança da Informação e Comunicações, a quem compete planejar e coordenar a execução das atividades de segurança da informação e comunicações na administração federal (Art. 8º, item II).

Também compete ao Secretário-Executivo à coordenação e o acompanhamento de pessoas ou grupos designados para proceder a estudos, diligências e demais ações relativas a assuntos de segurança ou temas de interesse do GSI/PR (Art. 18. item III).

Por fim, pelo Art. 26, é assegurado aos titulares do GSI/PR e de seus órgãos vinculados a representação judicial pela Advocacia-Geral da União, quando vierem a responder a inquérito policial ou a processo judicial, em virtude dos atos praticados em decorrência do cumprimento de seu dever constitucional, legal ou regulamentar.

À luz desse dispositivo normativo, observa-se que existe uma estrutura organizacional que pode realizar o controle no nível ministerial. Entretanto, entre o *poder* e o *dever* existe uma grande diferença.

Não há uma determinação clara dessa atribuição para o Secretário-Executivo do GSI/PR. Trata-se apenas de um entendimento obtido a partir dos diversos artigos da Estrutura Regimental. A própria inserção do aspecto jurídico, pelo teor do texto, pode ter uma interpretação restrita, voltada simplesmente ao exercício da defesa legal de seus integrantes, ao invés de uma participação maior, de caráter preventivo, para evitar a ocorrência de uma ação no âmbito judicial.

Para minimizar tal fragilidade poderia ser adotada a prática empregada em muitos países, onde o ministro é auxiliado por um Corregedor na realização da tarefa de controle. O ato de criação da função deve expressar os seus deveres e obrigações.

Dentre essas tarefas estão a de assegurar que a agência implemente corretamente as políticas de inteligência estabelecidas pelo Estado, cumprir as normas constitucionais e demais dispositivos legais, atentar para as prioridades do governo e manter o ministro informado da evolução dos temas sensíveis. Ele deverá, também, estar em condições de auxiliar o ministro, quando necessário, a prestar contas das ações do serviço de inteligência a ele subordinado.

Outra tarefa que normalmente tem sido atribuída ao Corregedor é a da apuração das Denúncias de Práticas Ilegais (“*whistle-blowing*”). Ela ocorre quando um funcionário revela a uma instância superior que um agente público está descumprindo as normas legais ou agindo de forma antiética. A denúncia de práticas ilegais se caracteriza pela comunicação de um ato ilegal ou antiético fora da agência. Pelo dever de informação compete à corregedoria do órgão subordinado manter o Corregedor informado do andamento das investigações que vem sendo realizadas. Caso verifique que a denúncia relatada não está sendo apurada, ele deve dela se encarregar. Caso contrário, deve acompanhar a evolução das investigações. Caso observe que a mesma já foi apurada pela agência, compete, após a cuidadosa verificação dos fatos apurados, conduzir uma nova investigação.

Devido à importância das denúncias de práticas ilegais para a credibilidade do sistema, proteções legais devem ser adotadas para os denunciante. Do mesmo modo, aquelas que forem feitas de má fé ou com outros propósitos devem ser severamente punidas, especialmente se forem casos de reincidência.

Com referência aos aspectos da Gestão da Ética, compete ao GSI/PR fiscalizar, no âmbito do ministério, o cumprimento do código de ética do servidor público federal. Para tal, deverá contar com uma Comissão de Ética, constituída em conformidade com o Art. 2º do Decreto nº 1.171/1994<sup>418</sup>. Essa comissão, além das atribuições que constam do Art. 7º do Decreto nº 6.029/2007<sup>419</sup>, deverá atentar, no caso dos servidores da ABIN, para o contido no código de ética daquela Agência. O GSI/PR, entretanto, não possui uma comissão de ética própria. Ele é parte integrante da Comissão de Ética da Presidência da República<sup>420</sup>. Desta forma, a Comissão assessora o Ministro Chefe do GSI/PR de forma compartilhada com os demais ministros dos órgãos da Presidência. Uma vez mais, a instituição de uma Corregedoria no âmbito ministerial se mostra útil para tal atividade.

Com relação ao SISBIN, o Ministro-Chefe do GSI/PR, pelo Art. 7º do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, dispõe do Conselho Consultivo do SISBIN, ao qual preside, e que tem dentre outras competências a de emitir pareceres sobre a execução da Política Nacional de Inteligência; contribuir para o aperfeiçoamento da doutrina de inteligência; e propor a criação e a extinção de grupos de trabalho para estudar problemas específicos. São membros do Conselho os titulares dos órgãos que compõem o SISBIN, que se reúnem, em caráter ordinário, até três vezes por ano, ou, extraordinariamente, por convocação de seu Presidente ou por requerimento de um de seus membros.

Pode-se observar que esse dispositivo proporciona flexibilidade para se estabelecer grupos voltados à atividade de controle, como, também, para reunir peritos para emitir parecer técnico voltado a eficiência do Sistema.

O Conselho Consultivo também poderá assessorar o ministro sobre a correta implementação das políticas de inteligência, por parte das agências que integram o SISBIN,

---

<sup>418</sup> Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta implementarão, em sessenta dias, as providências necessárias à plena vigência do Código de Ética, inclusive mediante a Constituição da respectiva Comissão de Ética, integrada por três servidores ou empregados titulares de cargo efetivo ou emprego permanente. Parágrafo único. A constituição da Comissão de Ética será comunicada à Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, com a indicação dos respectivos membros titulares e suplentes.

<sup>419</sup> Art. 7º. Compete às Comissões de Ética (...):

- I - atuar como instância consultiva de dirigentes e servidores no âmbito de seu respectivo órgão ou entidade;
- II - aplicar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto 1.171, de 1994, devendo:
  - a) submeter à Comissão de Ética Pública propostas para seu aperfeiçoamento;
  - b) dirimir dúvidas a respeito da interpretação de suas normas e deliberar sobre casos omissos;
  - c) apurar, mediante denúncia ou de ofício, conduta em desacordo com as normas éticas pertinentes; e
  - d) recomendar, acompanhar e avaliar, no âmbito do órgão ou entidade a que estiver vinculada, o desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas de ética e disciplina;
- III - representar a respectiva entidade ou órgão na Rede de Ética do Poder Executivo Federal a que se refere o art. 9º; e
- IV - supervisionar a observância do Código de Conduta da Alta Administração Federal e comunicar à CEP situações que possam configurar descumprimento de suas normas.

<sup>420</sup> Cf. resposta obtida do GSI/PR, em 21 set. 2009, a consulta feita pelo autor sobre comissão de ética daquele Gabinete.

bem como auxiliá-lo, quando necessário, na prestação de contas das ações afetas ao sistema de inteligência.

Além da estrutura anteriormente mencionada, o Ministro-Chefe do GSI/PR, por força do Art. 2º do Decreto nº 4.801, de 6 de agosto de 2003, também preside a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), do Conselho de Governo.

A CREDEN tem por finalidade de formular políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas com a área das relações exteriores e defesa nacional do Governo Federal, aprovar, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações estabelecidos, no âmbito de ações cujo escopo ultrapasse a competência de um único Ministério, inclusive aquelas pertinentes a atividade de inteligência, bem como manter o permanente acompanhamento e estudo de questões e fatos relevantes, com potencial de risco à estabilidade institucional, para prover informações ao Presidente da República (Art. 1º, item VIII e parágrafo único).

A exceção do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, os demais participantes da CREDEN têm sob sua subordinação órgãos que compõem o SISBIN. Além disso, Ministro-Chefe do GSI/PR pode convidar os ministros responsáveis pelos demais órgãos do SISBIN “cuja participação, em razão de matéria constante da pauta da reunião, seja justificável” (Art. 2º, parágrafo 2º) <sup>421</sup>.

Para acompanhar o andamento das decisões da Câmara, foi criado o Comitê Executivo da CREDEN constituído por representantes dos membros titulares (Art. 3º). Além disso, poderão ser criados grupos técnicos com a finalidade de desenvolver ações específicas necessárias à implementação das decisões da Câmara (Art. 4º).

Esse dispositivo normativo, também possui a flexibilidade para complementar a estrutura organizacional, seja na composição do Conselho, quanto na do Comitê Executivo, para realizar o controle do SISBIN, no nível ministerial.

Dentre as diversas funções do Comitê Executivo da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional estão a de assegurar que as agências que integram o SISBIN executem corretamente as políticas de inteligência estabelecidas pelo Estado, bem como mantenham o acompanhamento e estudo de questões e fatos relevantes, com potencial de risco à estabilidade institucional.

---

<sup>421</sup> São eles: Ministro da Fazenda; do Trabalho e Emprego; da Saúde, da Previdência Social; da Integração Nacional; e Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União.

Como se pode observar, o controle ministerial por parte do GSI/PR se reflete tanto nas atividades executadas pelo órgão central da inteligência nacional, quanto nas realizadas pelas demais agências do sistema de inteligência.

### Controle Executivo

O controle executivo vem a ser o último estágio da esfera do controle interno. É aquele que é exercido no nível do decisor estratégico, o principal cliente da atividade de inteligência. Suas ferramentas de controle se assemelham a dos níveis institucional e ministerial. Entretanto, a grande diferença reside na responsabilidade do Chefe do Executivo, perante a sociedade, em fazer uso da atividade de inteligência em prol do bem comum e nos ditames do Estado Democrático de Direito.

O controle efetivo do Poder Executivo não significa que ele tenha a responsabilidade de gerir diretamente a atividade e, em especial, das operações inteligência. Suas ações estão voltadas para o estabelecimento dos limites para a sua atuação, visando a prevenção de excessos e a promoção da eficiência da atividade. Desta forma, seu controle deve contribuir para a formulação de um corpo de normas e leis que defina de forma clara as atribuições dos ministros e chefes de agências, funções essas que apesar de distintas, devem se complementar. Assim é que se um ministro se envolver excessivamente nas questões operacionais da agência subordinada, provavelmente irá comprometer a sua atividade de supervisão e, conseqüentemente, fragilizará o exercício do controle.

Alguns autores, como Born e Leigh<sup>422</sup>, defendem a existência de normas que orientem as seguintes questões polêmicas: a proteção das fontes e dos dados referentes às operações de inteligência; a responsabilidade sobre a formulação de políticas de inteligência; o direito de receber relatórios de agências de inteligência, de forma a estar em condições de prestar contas ao público, quando necessário, sobre temas sensíveis; o direito de decidir sobre questões sensíveis do ponto de vista político (como a cooperação com as agências de inteligência de outros países) ou atividades que afetam os direitos fundamentais (como a aprovação do uso de atribuições especiais, mesmo que condicionada a uma autorização adicional, como a de um ministro ou um juiz, conforme o caso)<sup>423</sup>.

Esta contribuição para o estabelecimento e aperfeiçoamento das normas voltadas para a atividade de inteligência pode ser efetuada por meio dos diversos dispositivos

---

<sup>422</sup> BORN, 2005b, p. 55.

<sup>423</sup> Os mecanismos de controle do Poder Executivo poderiam incluir a exigência de que todas as ordens que tratem de questões sensíveis ou venha a afetar direitos fundamentais sejam feitas por escrito.

constitucionalmente previstos no Art. 84, como o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional <sup>424</sup> (inciso XVIII) ou por promulgação de Decreto (inciso VI, alínea “a”). Este último instrumento foi empregado para instituir, em 18 de fevereiro de 2009, o Comitê Ministerial para Elaboração da Política Nacional de Inteligência e Reavaliação do Sistema Brasileiro de Inteligência.

O Executivo também pode exercer o controle sobre a atividade por meio da gestão do orçamento, bem como do estabelecimento das prioridades governamentais para a inteligência.

Na estrutura de governo, o Poder Executivo conta com os seguintes instrumentos para auxiliá-lo no exercício do controle na mais alta esfera da Administração Pública Federal: a Comissão de Ética Pública (CEP), a Advocacia-Geral da União (AGU) e a Controladoria-Geral da União (CGU).

A Comissão de Ética Pública, vinculada ao Presidente da República, é a instância maior do Sistema de Gestão Ética do Poder Executivo Federal, que por ela é coordenado, avaliado e supervisionado.

À CEP compete atuar como instância consultiva do Presidente da República e Ministros de Estado em matéria de ética pública, bem como administrar a aplicação do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e do Código de Conduta da Alta Administração Federal, devendo: submeter ao Presidente medidas para seu aprimoramento; dirimir dúvidas a respeito de interpretação de suas normas; e apurar, mediante denúncia, ou de ofício, condutas em desacordo com as normas nele previstas, quando praticadas pelas autoridades a ele submetidas.

No uso das atribuições que lhe foram conferidas pelos Decretos n<sup>os</sup> 1.171/1994 e 6.029/2007 e o não numerado de 26 de maio de 1999, a CEP aprovou a Resolução n<sup>o</sup> 10, de 29 de setembro de 2008 <sup>425</sup>. Por esse dispositivo foram estabelecidas as normas de funcionamento das diversas Comissões de Ética do Executivo Federal, bem como os ritos processuais para a apuração das denúncias de infração ética, padronizando assim esse procedimento.

---

<sup>424</sup> Uma vez que o tema Inteligência pode ser considerado como uma questão relevante para a estabilidade das instituições democráticas (Conselho da República) ou um assunto relacionado com a soberania nacional e a defesa do estado democrático (Conselho de Defesa Nacional). A vantagem desses dois conselhos e que deles participam representantes do Senado e da Câmara de Deputados.

<sup>425</sup> Resolução n<sup>o</sup> 10, de 29 de setembro de 2008. Aprova as normas de funcionamento e de rito processual, delimitando competências, atribuições, procedimentos e outras providências no âmbito das Comissões de Ética instituídas pelo Decreto n<sup>o</sup> 1.171, de 22 de junho de 1994. Disponível em: [http://www.univasf.edu.br/arquivos/drh/comissao\\_etica\\_7.pdf](http://www.univasf.edu.br/arquivos/drh/comissao_etica_7.pdf). Acesso em: 09 ago. 2009.

A CGU e a AGU, por sua vez, foram criadas pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que estrutura a Presidência da República. A AGU, dentre outras incumbências, tem as de assistir o Presidente no controle interno voltado a legalidade dos atos da Administração Pública e sugerir-lhe “medidas de caráter jurídico reclamadas pelo interesse público” (Art. 12).

Por sua vez, a CGU auxilia o Presidente nas suas atribuições referentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição<sup>426</sup>, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal (Art. 17). Fazem parte de sua estrutura básica a Secretaria Federal de Controle Interno, a Corregedoria-Geral da União e a Ouvidoria-Geral da União. Importante ressaltar que a CGU é órgão integrante do SISBIN por meio de sua Secretaria-Executiva.

A Secretaria Federal de Controle Interno é responsável por avaliar a execução dos orçamentos da União, fiscalizar a implementação dos programas de governo e fazer auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, entre outras funções.

A Corregedoria-Geral da União (CRG) é responsável pelas atividades relacionadas à correição<sup>427</sup>.

A Ouvidoria-Geral da União (OGU) é responsável por receber, examinar e encaminhar as reclamações, elogios e sugestões referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. A OGU atua como mediadora entre o cidadão e o Executivo. A ocorrência de casos de negligência, omissão, ineficiência, falhas em cumprimento de políticas, dentre outros, são eventos motivadores do envio de uma reclamação para a OGU e de apuração pela CRG. O anexo B descreve a forma de atuação da OGU. Infelizmente, esse procedimento não descreve se existem garantias de proteção ao denunciante que não está agindo de má fé.

A CGU é a responsável por dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio

---

<sup>426</sup> A *correição* refere-se as atividades relacionadas à apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos e à aplicação das devidas penalidades

<sup>427</sup> A CRG, de acordo com o Decreto nº 5683/2006, exerce a função de órgão central do “Sistema de Correição do Poder Executivo Federal”, que integra as unidades específicas de correição junto aos Ministérios como “unidades setoriais” e pelas unidades específicas de correição que compõem as estruturas dos Ministérios, autarquias e fundações públicas como “unidades seccionais”. Desta forma, este Sistema objetiva integrar as atividades de correição no âmbito do Poder Executivo Federal (CGU. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/OQueE/>).

público, velando por seu integral deslinde (Art. 18). Constatando a omissão de uma autoridade competente, cabe requisitar a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos outros. Compete, também, avocar aqueles já em curso em órgão ou entidade da Administração Pública Federal, para corrigir-lhes o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível (Art. 18, parágrafo 1º).

A CGU encaminhará à AGU os casos que configurem improbidade administrativa e os que recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daquele órgão. Promoverá, sempre que necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), da Secretaria da Receita Federal, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas. (Art. 18, parágrafo 3º).

A CGU poderá requerer pessoal, inclusive técnicos, para bem conduzir o seu serviço. Tais solicitações deverão ser prontamente atendidas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e são de caráter irrecusável (Art. 20).

Esses instrumentos de controle do mais alto nível do Executivo não se prestam apenas para a atividade de inteligência. Sua aplicabilidade é para toda a Administração Federal, da qual busca verificar a sua conformidade e correção, onde a transparência dos atos públicos é de importância fundamental.

- **Controle Externo**

- Controle Legislativo

O controle por parte do Legislativo reveste-se de elevada importância, uma vez que, nos regimes democráticos, seu poder é oriundo da delegação que lhe é passada pelo povo, por meio do voto, conferindo-lhe, deste modo, legitimidade.

A competência do Congresso Nacional em fiscalizar e controlar, o dever do Executivo em prestar contas e a existência de sanções para o caso do seu não cumprimento, características básicas da “*accountability*”<sup>428</sup> do Executivo para com o Legislativo, estão previstas na nossa Constituição Federal:

---

<sup>428</sup> Ver nota de rodapé nº 255, página 92.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...).

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; (...)

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.

Assim, este controle também possui da necessária legalidade para ser exercido.

Como já vimos anteriormente<sup>429</sup>, a Constituição também estabelece em seu Art. 70 que o controle externo voltado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional é exercido pelo Congresso Nacional. Esse controle é conduzido com o auxílio do TCU, nos moldes do descrito no Art. 71<sup>430</sup>.

---

<sup>429</sup> Ver página 138.

<sup>430</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
  - II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
  - III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
  - IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
  - V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
  - VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
  - VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
  - VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
  - IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
  - X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
  - XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.
- § 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.
- § 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.
- § 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.
- § 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades. (Constituição Federal - 1988).

Gonçalves nos recorda<sup>431</sup>, entretanto, que o Poder Legislativo possui outros mecanismos, além do TCU para exercer o controle do Executivo, como as audiências públicas ou reservadas, requerimentos de informações, apuração de denúncias e representações<sup>432</sup>, convocação de autoridades e agentes públicos para comparecer perante as comissões e comissões parlamentares de inquérito (CPI)<sup>433</sup>.

O controle legislativo da atividade de inteligência é, principalmente, um controle de natureza política. Se tivermos em conta que uma das grandes preocupações que se tem com a atividade é a de evitar a sua “politização”, nada melhor do que políticos, que representem os diversos segmentos do Congresso Nacional, para fiscalizá-la.

Esse controle também é fundamental para que o Executivo, que faz uso do conhecimento produzido para auxiliá-lo em suas tomadas de decisão, não o empregue nem para outros fins e interesses individuais ou de grupos e facções do Governo, nem contra os direitos e as garantias individuais dos cidadãos. Desta forma, não só os aspectos legais, mas também os éticos são alvos do controle legislativo.

Para o exercício específico do controle legislativo na atividade de inteligência, o Art. 6º da Lei da ABIN instituiu um órgão de controle externo constituído pelos os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e do Senado Federal (CRE). Este órgão, conhecido como Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI), tem como atribuição expressa em lei o exame e a apresentação de sugestões à Política Nacional de Inteligência, antes da mesma ser fixada pelo Presidente da República<sup>434</sup>.

De acordo com o seu Regimento Provisório (RP/CCAI), aprovado em 25 de agosto de 2009 (anexo C), a CCAI tem como missão realizar o controle externo da atividade de inteligência desenvolvida no Brasil ou no exterior por órgãos da Administração Pública Federal, direta ou indireta, especialmente pelos componentes do SISBIN, a fim de assegurar

---

<sup>431</sup> GONÇALVES, op.cit. p. 252.

<sup>432</sup> Como o caso do Requerimento impetrado pelo Deputado José Carlos Aleluia, em 25 de fevereiro de 2005, convocando a CCAI em caráter de urgência para apurar os motivos da aproximação da ABIN com a Dirección General de Inteligencia de Cuba, divulgado pelo jornal A Folha de São Paulo. (Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/277240.pdf>. Acesso em: 09 set. 2009).

<sup>433</sup> Art. 58, parágrafo 3º da Constituição Federal – 1988: “As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores”.

<sup>434</sup> Art. 5, parágrafo único da Lei nº 9.883 de 07 de dezembro de 1999 (Lei da ABIN).

que tais atividades sejam realizadas em conformidade com a Constituição Federal e com as normas constantes do ordenamento jurídico nacional, em defesa dos direitos e garantias individuais e do Estado e da sociedade (Art. 2º do RP/CCAI).

O controle legislativo compreende todas as ações referentes à supervisão, verificação e inspeção das atividades de pessoas, órgãos e entidades relacionados à inteligência e contrainteligência, inclusive das operações a elas relacionadas, bem como à salvaguarda de informações sigilosas, visando à defesa do Estado Democrático de Direito e à proteção do Estado e da sociedade. Envolve, também, as atividades exercidas em todas as fases do processo de produção do conhecimento. Para tal, a CCAI terá acesso a arquivos, áreas e instalações dos órgãos do SISBIN, independentemente do seu grau de sigilo (Art. 2º, parágrafos 1º, 2º e 4º do RP/CCAI).

Dentre as diversas tarefas da CCAI (Art. 3º) destacamos:

- examinar e emitir parecer sobre proposições legislativas relativas à atividade de inteligência e contrainteligência e à salvaguarda de assuntos sigilosos;
- elaborar estudos sobre a atividade de inteligência;
- examinar as atividades e o funcionamento dos órgãos do SISBIN em conformidade com a Política Nacional de Inteligência, apresentando recomendações ao Poder Executivo para a melhoria do funcionamento do SISBIN;
- acompanhar a elaboração e disseminação da doutrina nacional de inteligência e o ensino nas escolas de inteligência e supervisionar os programas curriculares da Escola de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência (ESINT/ABIN) e das instituições de ensino da matéria;
- receber e apurar denúncias sobre violações a direitos e garantias fundamentais praticadas por órgãos e entidades públicos, em razão de realização de atividades de inteligência e contrainteligência, apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sociedade; e
- acompanhar a execução das dotações orçamentárias dos órgãos e entidades da administração direta e indireta que realizem atividades de inteligência e contrainteligência.

A CCAI, em conformidade com o Art. 50 da Constituição Federal, poderá submeter à Mesa do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados pedidos escritos de informações ao Ministro de Estado ou titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República, referente à atuação dos órgãos vinculados que atuem na área de Inteligência, observando-se as normas relativas ao manuseio das informações classificadas e à defesa da segurança e interesses nacionais. Também poderá convocar o Ministro ou titular de órgão diretamente subordinado ao Executivo para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos relacionados à atividade. O não atendimento a essas convocações poderá importar em crime de responsabilidade, caso não tenha uma justificativa adequada. **Qualquer**

autoridade ou cidadão poderá ser convidado para prestar esclarecimentos sobre assuntos relacionados à atividade de inteligência (Art. 4º, 5º e 6º do RP/CCAI).

O Art. 6º da Lei da ABIN estabeleceu que a organização da CCAI seria estabelecida por ato do Congresso Nacional. Da mesma forma, o seu parágrafo único determinou que parlamentares deveriam compor essa Comissão. O artigo, entretanto, não excluiu a possibilidade de que esse número pudesse ser ampliado. Assim, o RP/CCAI estabeleceu que também deverão fazer parte da CCAI mais seis parlamentares, com mandato de dois anos, renováveis, sendo um Deputado indicado pela liderança da Maioria e outro da Minoria da Câmara dos Deputados; um Senador indicado pela liderança da Maioria e outro da Minoria do Senado Federal; um Deputado, indicado pela CREDN, e um Senador, indicado pela CRE, mediante votação secreta de seus membros.

A Presidência da Comissão é exercida, alternadamente, pelo período de um ano, pelo Presidente da CREDN e da CRE. A Vice-Presidência da Comissão será exercida pelo Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Casa que não ocupar a Presidência (Art. 7º do RP/CCAI).

A CCAI solicitará à autoridade competente, por meio das Mesas do Congresso Nacional, relatórios periódicos para instruir suas atividades de controle. São eles: um relatório parcial referente às atividades desenvolvidas no primeiro semestre do ano e um relatório geral, anual, consolidado, das atividades desenvolvidas pelo respectivo órgão ou entidade do SISBIN. Poderão ser solicitados a qualquer tempo relatórios extraordinários sobre temas de fiscalização da CCAI (Art. 10 do RP/CCAI).

Nos relatórios parcial e geral deverão conter, no mínimo, as seguintes informações:

- indicação, estrutura e estratégia de ação do órgão ou entidade envolvido nas atividades de inteligência, contrainteligência ou de salvaguarda de assuntos sigilosos;
- histórico das atividades desenvolvidas e sua relação com a Política Nacional de Inteligência, a estratégia de ação e as diretrizes técnico-operacionais;
- enumeração dos componentes do SISBIN com os quais o órgão ou entidade mantém vínculos e das ações conjuntas ou de cooperação com esses órgãos e entidades;
- enumeração de todos os órgãos de inteligência ou contrainteligência estrangeiros que tenham atuado em cooperação ou que tenham prestado qualquer tipo de assessoria ou informação a órgão ou entidade de inteligência brasileiro;
- identificação dos processos utilizados para a realização das atividades de inteligência e contrainteligência e de salvaguarda de informações sigilosas;
- descrição pormenorizada das verbas alocadas e dos gastos efetuados na realização das atividades de inteligência, contrainteligência ou de salvaguarda de informações (Art. 11 do RP/CCAI).

Esses relatórios serão classificados como secretos, devendo ser obedecidas as normas legais relativas à salvaguarda de assuntos sigilosos.

Por sua vez, a CCAI produzirá relatório anual, de caráter ostensivo, elaborado com base nas informações constantes dos relatórios parcial e geral encaminhados pelos órgãos do SISBIN, dele não podendo constar, sob hipótese alguma:

- informações que ponham em risco os interesses e a segurança nacionais e da sociedade e do Estado ou que violem a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas;
- nomes de pessoas engajadas nas atividades de inteligência, contrainteligência ou salvaguarda de informações;
- métodos de inteligência empregados ou fontes de informação em que tais relatórios estão baseados;
- o montante de recursos alocados e utilizados especificamente em cada atividade de inteligência, contrainteligência ou de salvaguarda de informações (Art. 13 do RP/CCAI).

O Regimento ainda explicita os procedimentos para a liberação de informações de posse da CCAI, bem como de requerimento de informações à CCAI por parlamentares sobre matéria ou assunto de sua competência. Estabelece, também, as sanções que poderão ser impostas aos parlamentares que usarem ou divulgarem as informações sigilosas a que tiveram conhecimento (Art. 14 a 20 do RP/CCAI).

Em contrapartida, também são estabelecidos os procedimentos referentes aos casos de apuração pela CCAI de prática de ilícitos civis ou penais por parte de pessoas ou órgãos responsáveis pela execução de atividades de inteligência, contrainteligência ou de salvaguarda de informações sigilosas, que serão encaminhadas ao Ministério Público competente, para que este promova a ação de responsabilidade civil ou criminal dos infratores. Em tais casos, a Comissão solicitará que o processo corra em segredo de justiça<sup>435</sup>, em virtude das questões de segurança nacional e preservação dos direitos e garantias individuais relacionadas ao tema (art. 21 do RP/CCAI).

Além dos dispositivos e formas do exercício do controle legislativo, foi elaborada, em 26 de agosto de 2009, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 398), que tem como mérito procurar inserir na Carta Magna, no seu TÍTULO V (*Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas*), o Capítulo IV (*Da Inteligência*), evidenciando a atividade de inteligência como um tema de Estado e preenchendo a lacuna que existia para os

---

<sup>435</sup> O *Segredo de Justiça* consiste em manter sob sigilo processos ou investigações, que normalmente são públicos, por força de lei ou de decisão judicial. A Resolução nº 507, de 31 de maio de 2006, do Conselho da Justiça Federal, estabelece as diretrizes para o tratamento de processos e investigações sigilosas ou que tramitem em segredo de justiça, no âmbito da Justiça Federal de 1º e 2º graus.

profissionais de inteligência com referência aos seus direitos, deveres e prerrogativas, inclusive quanto a preservação de sua identidade e o sigilo de sua atividade.

A proposta também inova ao provocar, por meio do parágrafo único do Art. 144-B, a criação de uma lei que regule “o uso de meios e técnicas sigilosos pelos serviços secretos e os deveres e garantias do pessoal de inteligência no exercício de suas funções, inclusive no que concerne ao recurso a meios e técnicas operacionais”.

Especificamente quanto ao controle, propõe a criação de um Conselho de Controle da Atividade de Inteligência, órgão auxiliar do controle externo do Poder Legislativo. O Conselho, cuja ideia inicial partiu do Senador Demóstenes Torres, deverá ser composto por sete conselheiros, “escolhidos entre cidadãos brasileiros com notórios conhecimentos técnicos e experiência referentes ao controle finalístico da atividade de inteligência”<sup>436</sup>. Os conselheiros terão mandato de cinco anos, sendo admitida uma recondução. Só poderão ser destituídos apenas por decisão do Congresso Nacional, mediante proposta do órgão de controle externo ou de um quinto dos membros de cada Casa.

### Controle Judicial

A principal função do controle judicial da atividade de inteligência é a de assegurar que os serviços de inteligência atuem de acordo com a lei. Sua principal tarefa é a de solucionar os conflitos de interesses entre as partes em confronto, sejam elas o agente público, a agência de inteligência, os órgãos do Executivo, os representantes do Legislativo e os segmentos da Sociedade, aí incluído o próprio cidadão. Desta forma, o controle judicial interage com todos os demais controles.

Este controle existe para evitar que a atividade de inteligência esteja acima da lei, protegendo a sociedade contra o abuso de poder, como também para resguardá-la de riscos desnecessários, distorções, ilegalidades e interferências indesejáveis, pois no somatório dessas duas ações reside o Estado Democrático de Direito. Na disputa entre a Segurança Nacional e os Direitos Individuais e a Proteção do Cidadão, seu papel é o de estabelecer a relação adequada desses interesses, especialmente quando se trata do exercício da atividade de inteligência voltada para o campo interno.

Silvia Good, por ocasião do IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, ao comentar o processo de autorização para realização de atividades que interferem nos direitos

---

<sup>436</sup> Cf. PEC nº 398/2009, referente a proposta do Art. 144-E, parágrafo 1º.

individuais no Canadá, assim se referiu a importante participação do judiciário nesse procedimento:

Quando nós nos engajamos em atividades de vigilância intrusivas, como por exemplo àquelas que envolvem técnicas eletrônicas, o Diretor do Serviço de Segurança e Inteligência canadense tem que estar pessoalmente convencido, em cada caso, de que o uso de tal técnica é necessário, de que todas as outras possibilidades estão esgotadas e de que o uso daquela tecnologia é legal. (...) Mas mesmo que o Diretor do Serviço ache que o procedimento em questão é justificável, isso não é suficiente. O ato que instituiu o Serviço de Segurança e Informação do CANADÁ exige que ele, o Diretor, obtenha aprovação do seu Ministro, o Procurador-Geral do CANADÁ. Se o Ministro não aprovar, o procedimento não é utilizado. Mas se ele aprovar, a coisa não termina aí ainda, o caso deve ser submetido a um Juiz na Corte Federal do CANADÁ, e não há exceção possível<sup>437</sup>.

A limitação do controle judicial está relacionada com a necessidade do mesmo ter que ser acionado por uma das partes em litígio. Isso normalmente faz com que seja um controle *ex post facto*, de caráter corretivo. Entretanto, tal quadro poderá ser revertido com a aprovação da PEC nº 398/2009, onde consta a proposição de criação de lei que regule os meios empregados em operações de inteligência. Tal lei promoveria nos órgãos do Poder Judiciário uma maior participação na fiscalização do emprego desses “poderes especiais”, como preconizado por Born<sup>438</sup>, em especial naqueles que venham a interferir nos direitos e liberdades individuais.

Outro aspecto relevante está no desconforto do Poder Judiciário em lidar com o segredo. Responsável por julgar os atos oriundos do Executivo ou Legislativo, tem normalmente priorizado o princípio da publicidade, buscando empregar como último recurso o segredo de justiça.

Também se reveste de destaque o papel do Ministério Público no controle judicial. A ele compete, em conformidade com o Art. 127 de nossa Constituição, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis<sup>439</sup>. O Ministério Público brasileiro abrange o Ministério Público da União - MPU (que compreende o Ministério Público Federal - MPF, o Ministério Público do Trabalho - MPT, o Ministério Público Militar - MPM e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT) e os Ministérios Públicos dos Estados (Art. 128).

---

<sup>437</sup> GOOD, 1998, p. 242

<sup>438</sup> “O Poder Judiciário é empregado para fiscalizar a utilização de poderes especiais (e, se necessário, processar a possível ineficácia dos agentes de inteligência)”. BORN, 2004, p. 4.

<sup>439</sup> “São indisponíveis os direitos dos quais a pessoa não pode abrir mão, como o direito à vida, à liberdade e à saúde. Por exemplo: o rim é da pessoa, mas ela não pode vendê-lo”. ([http://www2.pgr.mpf.gov.br/o\\_mpf/sobre\\_o\\_mpf](http://www2.pgr.mpf.gov.br/o_mpf/sobre_o_mpf))

Dentre as diversas funções constitucionais do Ministério Público (Art. 129) destacamos as de:

- zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- exercer o controle externo da atividade policial<sup>440</sup>;
- requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais.

A atuação administrativa e financeira do Ministério Público e o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros são controlados pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), instituído pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, conforme previsto no Art. 130-A <sup>441</sup>.

Com referência a atividade de inteligência, merece destaque a parceria existente entre a Escola de Inteligência Militar do Exército (ESIMEX) e o Ministério Público (através da Escola Superior do Ministério Público da União - ESMPU) para capacitar os membros deste último com noções gerais sobre atividade de inteligência. Para tal, foi desenvolvido especialmente para o MPU um estágio constituído de módulos teóricos e práticos que tratam de temas como fundamentos e conceitos básicos de inteligência, metodologia para produção do conhecimento, técnicas de avaliação dos dados, segurança orgânica e da informação, entre outros assuntos. A Inteligência foi uma das dez áreas temáticas consideradas prioritárias pela ESMPU. Em pesquisa que realizou em 2007 entre os membros dos quatro ramos do MPU sobre a relevância dos temas que deveriam ser estudados, a Inteligência ficou em primeiro lugar com 162 votos. Para o primeiro estágio realizado pela ESIMEX se inscreveram 149 membros dos quatro ramos do MPU que disputaram as 21 vagas que foram

---

<sup>440</sup> A Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007, do CNMP disciplina, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Segundo ela, estão sujeitas a esse controle as organizações policiais relacionadas no Art. 144 da Constituição, “bem como as polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e persecução criminal” (Art. 1º). Disponível em : [http://www.cnmp.gov.br/conselhos/cnmp/legislacao/resolucoes/pdfs-de-resolucoes/res\\_cnmp\\_20\\_2007\\_05\\_28.pdf](http://www.cnmp.gov.br/conselhos/cnmp/legislacao/resolucoes/pdfs-de-resolucoes/res_cnmp_20_2007_05_28.pdf). Acesso em: 14 ago. 2009.

<sup>441</sup> O CNMP é composto por quatorze membros, incluindo-se o Procurador-Geral da República, que o preside, quatro membros do Ministério Público da União, três membros do Ministério Público dos Estados, dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça, dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

disponibilizadas (nove para o MPF, cinco para o MPT, cinco para o MPDFT e duas para o MPM)<sup>442</sup>.

Tem sido notado um maior interesse acadêmico para trabalhos voltados a possibilidade do emprego da inteligência e contrainteligência pelo Ministério Público. Fabrício Costa, por exemplo, ao apreciar o valor judicial dos documentos produzidos pela ABIN apresenta as seguintes considerações:

Com efeito, torna-se evidente que métodos, técnicas e instrumentos de inteligência e contrainteligência aplicados pelo órgão de investigação policial ao IP (*inquérito policial*) não são exclusividade de órgãos de inteligência e podem ser adaptados a órgãos de investigação criminal.

Foi visto que a possibilidade de utilização dos documentos produzidos pela ABIN em inquérito policial e processos criminais, desde que os documentos não se revelassem imprescindíveis à segurança do Estado e da sociedade, encontra como aliados os princípios da eficiência e do federalismo, ambos explícitos na CF (*Constituição Federal*)<sup>443</sup>.

Denilson Pacheco ao analisar a atividade de inteligência e o processo penal já havia anteriormente dito que “todas as ‘provas’ obtidas pelas atividades de inteligência em geral e pelas operações de inteligência podem, em princípio, ser utilizadas na investigação criminal, desde que sujeitas às limitações de conteúdo e de forma estabelecidas pela lei processual penal”<sup>444</sup>. Justifica que essa possibilidade de utilização decorre do princípio da liberdade probatória do processo penal, sendo mais aplicável na fase de investigação criminal, do que no processo penal propriamente dito, uma vez que este último possui normas probatórias mais limitativas, como princípio do contraditório, princípio da ampla defesa etc.

Outro emprego a que se presta a atividade de inteligência, como comentado por Almeida Neto, está na verificação da procedência das denúncias feitas ao Ministério Público, conforme explicitado no Art. 5º, parágrafo 3º, do Código Processo Penal<sup>445</sup>, uma vez que este antes de instaurar o procedimento investigatório, deverá conduzir diligências prévias, “devidamente registradas e justificadas internamente”, sempre que a informação acerca de um ilícito exigir previamente uma verificação de procedência e plausibilidade<sup>446</sup>.

---

<sup>442</sup> Ver ESMPU. “*Estágio de Inteligência: divulgado resultado da seleção*” Disponível em: [http://www3.esmpu.gov.br/noticias/noticias/copy4\\_of\\_news\\_item.2007-04-16.9520883382/?searchterm=inteligencia](http://www3.esmpu.gov.br/noticias/noticias/copy4_of_news_item.2007-04-16.9520883382/?searchterm=inteligencia)

<sup>443</sup> COSTA, 2009. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12626>.

<sup>444</sup> PACHECO, 2005. Disponível em:

<http://www.advogado.adv.br/direitomilitar/ano2005/denilsonfeitozapacheco/atividadeinteligencia.htm>

<sup>445</sup> Art. 5º Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado: (...)

parágrafo 3º Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a *procedência das informações*, mandará instaurar inquérito.

<sup>446</sup> ALMEIDA NETO, 2009, p. 44-45.

Entretanto, todas essas possibilidades ainda se encontram atreladas a restrições. Em entrevista ao Jornal O Estado de São Paulo, em 28 de junho de 2005, o então Diretor-Geral da ABIN, Mauro Marcelo de Lima e Silva, assim comentava:

O foco, a finalidade, do trabalho da ABIN não é obter provas, mas informações de interesse do Presidente da República. A prova pode ser uma informação. Mas a informação não é necessariamente uma prova. Essa é a grande diferença entre os trabalhos desenvolvidos pela ABIN e os da Polícia Federal. Nós buscamos a informação. Eles, a prova. Na busca dessas informações contatamos fontes, informantes, buscamos o dado negado, trabalhamos no "border line" da legalidade, mas sem ultrapassamos a linha<sup>447</sup>.

O Ministério Público, como expressado nos Art. 127 e 129 da Constituição, é um órgão fiscalizador por excelência e voltado à proteção da Sociedade e do Estado de Direito.

Apesar de se vislumbrar diversas modalidades de emprego da Inteligência em apoio as suas atividades investigativas, o alcance de seu controle externo nas atividades policiais se limita aos órgãos e agentes enquadrados na Resolução nº 20/2007 do CNMP.

A ABIN e os demais órgãos do SISBIN, por sua vez, não possuem poder de polícia. Desta forma, não estão sujeitos a esse tipo de controle externo. Entretanto, o *Parquet*<sup>448</sup>, pelas demais atribuições constitucionais a ele designadas possui a competência necessária para fiscalizar as atividades os serviços de inteligência, da mesma forma a tem para qualquer outro órgão da Administração Pública.

### Controle Social

A sociedade civil e a mídia exercem um importante papel no controle social da Inteligência em um Estado Democrático de Direito.

Para Born, o termo sociedade civil se refere às organizações autônomas que existem entre as instituições do Estado, em um extremo, e os indivíduos e comunidades, no outro. Isso abrange um amplo espectro de organizações e grupos que representam diferentes interesses sociais e tipos de atividades<sup>449</sup>. A sociedade civil, como apresentado pela *London School of Economics and Political Science*, representa a “arena das ações coletivas voluntárias em torno de interesses, propósitos e valores”. Isso se traduz em uma multiplicidade de demandas e interesses, inclusive de caráter ético, que devem ser levados

<sup>447</sup> LIMA E SILVA, Mauro Marcelo. *Ora, a culpa é da ABIN*. O Estado de São Paulo. 28 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/crises/abin.htm>. Acesso em: 17 mar. 2009.

<sup>448</sup> *Parquet* - Corpo de magistrados do Ministério Público.

<sup>449</sup> “Sociedades civis são frequentemente povoadas por organizações como instituições de caridade, organizações não governamentais, grupos comunitários, organizações femininas, organizações religiosas, associações profissionais, sindicatos, grupos de autoajuda, movimentos sociais, associações empresariais, coligações e grupos de advocacia”. (London School of Economics and Political Science. Centre for Civil Society. Disponível em: [https://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what\\_is\\_civil\\_society.htm](https://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm))

em conta por nossos representantes, tanto no Governo, quanto na Câmara, no processo decisório sobre políticas públicas e sua respectiva aplicação de recursos.

O controle social é visto por Siraque<sup>450</sup> como sendo um ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas<sup>451</sup> ou não, por meio dos diversos instrumentos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações dos agentes públicos do Executivo, Legislativo e Judiciário. Trata-se, portanto, de mecanismo de manifestação da cidadania, um dos fundamentos de nossa República, como registrado no Art. 1º, item II de nossa Constituição<sup>452</sup>.

O fundamento legal para o exercício do controle social no Brasil pode ser encontrado no parágrafo único desse mesmo artigo, quando prescreve que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Siraque nos explica que esse poder se desdobra em dois aspectos: o político e o público. O político é o direito de participar das decisões referentes à formação dos atos normativos do Estado. O público é o direito subjetivo de exercer o controle da execução das decisões políticas, tanto aquelas constituídas diretamente pelo povo, quanto às tomadas pelos representantes eleitos. Assim, um Estado Democrático de Direito é aquele onde “os detentores do poder estão submetidos ao controle dos destinatários do poder”<sup>453</sup>.

O controle social pode ser manifestado de diferentes formas: solicitação de vistas ou de revisão de processos administrativos e judiciais; confecção de requerimento ou petição de certidões ou informações junto a órgãos públicos; promoção de ação judicial; encaminhamento de carta, denúncia, representação ou reclamação verbal à Administração, ao Legislativo, ao Ministério Público, aos Tribunais de Contas etc. No caso específico da atividade de inteligência, a Constituição Federal ao mesmo tempo em que apresenta as situações nas quais o sigilo das informações deve ser resguardado, institui o dispositivo que faculta ao cidadão a ter acesso aos registros que tratam de sua pessoa – o *Habeas Data*<sup>454</sup>.

---

<sup>450</sup> SIRAQUE, 2005, p. 103-104.

<sup>451</sup> A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) é um exemplo de entidade jurídica de caráter público

<sup>452</sup> Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) II – a cidadania; (...)

<sup>453</sup> SIRAQUE, op.cit., p. 99 -102.

<sup>454</sup> O artigo de Simone Diniz, *Acesso à Informação: O Habeas Data como Instrumento Individual deste Direito*, (disponível em: <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/bra-habeas-data.pdf>), apresenta de forma agradável o emprego desse dispositivo constitucional.

Se no campo da defesa e segurança ainda existe uma grande escassez de estudiosos no Brasil, o que poderíamos dizer de especialistas na área da Inteligência? Este déficit dificulta a realização de um controle mais efetivo por parte das instituições acadêmicas e centros de estudo (“think tanks”).

Tendo como referência o apresentado por Born sobre as possíveis atividades das organizações não governamentais (ONG) e os institutos de pesquisa e centros de estudos civis e militares no setor de segurança<sup>455</sup>, visualizamos para a área da inteligência as seguintes contribuições por parte dessas entidades:

- Difundir análises independentes e informações sobre a atividade para o parlamento, a mídia e o público;
- Monitorar e encorajar o respeito pelo Estado Democrático de Direito e os direitos e garantias individuais pelas agências do setor;
- Promover o tema Inteligência como uma atividade de importância para a sociedade como um todo;
- Contribuir para que o tema seja objeto de estudo nos cursos e seminários;
- Apresentar pontos de vista alternativos a respeito da atividade de inteligência, contribuindo para impulsionar o debate público e a formulação de novas opções de políticas públicas para a área;
- Acompanhar as falhas ocorridas nas agências de inteligência, propondo soluções que promovam as suas correções e melhorem a sua eficácia.

De forma semelhante a essas instituições sociais, a mídia contribui com o controle do Executivo, Legislativo e Judiciário, pois informa e opina em questões afetas a atividade de inteligência promovendo no debate público. Exerce influência tanto no Estado, quanto na sociedade civil.

Como mencionamos anteriormente<sup>456</sup>, o controle social da Inteligência representa o último nível de controle, pois atua normalmente como o alarme de que todos os outros, a exceção do judicial, falharam em detectar os desvios na atividade. A mídia é o principal sensor desse alarme, uma vez que monitora e investiga possíveis envolvimento dos serviços de inteligência, sendo ela a principal cliente dos “vazamentos” que ocorrem. Como mencionado pelo jornalista Antônio Carlos Pereira,

---

<sup>455</sup> BORN, 2005a, p. 32.

<sup>456</sup> Ver Capítulo 3, página 120.

Toda vez que um Serviço de Inteligência aparece nos jornais e, de uma maneira que não foi convocada, sem que tenha sido convocada pelo Serviço de Inteligência para a divulgação de uma notícia de interesse público, houve uma erosão da legitimidade do Serviço, porque como os senhores sabem nós jornalistas adoramos as notícias ruins. As notícias boas não são notícias — good news, no news<sup>457</sup>.

Born adverte que a mídia possui o direito de obter e difundir informações sobre assuntos relacionados com a segurança e a defesa do Estado, que são de interesse público, mas tem, em contrapartida, a responsabilidade de publicar notícias segundo os padrões de verdade, exatidão e justiça.

Para Pellanda, a imprensa é a instituição social com a qual a Inteligência deve se articular continuamente, com o propósito de promover um certo grau de transparência. “Afinal, talvez ninguém tenha mais legitimidade para questionar a atividade da ABIN do que a própria imprensa, que está do outro lado do ‘cabo de guerra’ representado pelo conflito latente entre o sigilo e a liberdade de expressão constitucionalmente protegidos”<sup>458</sup>.

Weber comentava que a figura do jornalista era vista de forma estereotipada, como também é a do profissional de inteligência.

Ninguém acredita que a discrição de qualquer jornalista capaz se situa acima da média de outras pessoas, e, não obstante, assim é. As tentações muito mais graves, e as outras condições que acompanham o trabalho jornalístico no momento presente, produzem os resultados que condicionam a forma pela qual o público vê a imprensa, com um misto de desdém e covardia piedosa<sup>459</sup>.

Ao apreciarmos os códigos de ética desses dois segmentos profissionais, encontramos vários pontos em comum<sup>460</sup>. Compromisso com a verdade; resguardar o sigilo da fonte; valorizar, honrar e dignificar a profissão; não se valer de sua função para obter vantagens pessoais, são alguns exemplos da convergência existente. A principal divergência, entretanto, reside em que, para o jornalista, “a divulgação da informação precisa e correta é dever dos meios de comunicação e deve ser cumprida independentemente da linha política de seus proprietários e/ou diretores ou da natureza econômica de suas empresas”<sup>461</sup>. Em contrapartida, “o sigilo profissional é inerente à atividade de inteligência, e o servidor da ABIN deve zelar pela imagem de sua instituição, garantindo a preservação do sigilo das informações e dos métodos e técnicas operacionais, sem perder de vista o princípio da

---

<sup>457</sup> PEREIRA, 1998, p. 237.

<sup>458</sup> PELLANDA, 2005, p. 66

<sup>459</sup> WEBER, 1982, p. 118.

<sup>460</sup> O Código de Ética da ABIN encontra-se no Anexo A. O Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros encontra-se disponível em: [http://www.fenaj.org.br/federacao/cometica/codigo\\_de\\_etica\\_dos\\_jornalistas\\_brasileiros.pdf](http://www.fenaj.org.br/federacao/cometica/codigo_de_etica_dos_jornalistas_brasileiros.pdf)

<sup>461</sup> Art. 2º, item I do Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros.

publicidade e transparência sempre que cabível”<sup>462</sup>. Talvez, por terem mais pontos em comum do que de atrito, os profissionais da Mídia e da Inteligência, como os polos iguais de imãs diferentes, tendem a se repelir.

- *Considerações Parciais.*

No decorrer deste capítulo pode-se observar que o controle da atividade de inteligência é um processo de tomada de decisão, realizado em diversos níveis, que tem como objetivo principal mantê-la dentro dos limites da legalidade e da moralidade.

Como o controle necessita de parâmetros de referência para realizar adequadamente a sua ação fiscalizadora, os limites da moralidade são balizados pelos códigos de ética, tanto o da administração pública federal, quanto o da própria ABIN. Já os da legalidade são demarcados pelas normas que regem a atuação do profissional de inteligência em um Estado Democrático de Direito e na preservação dos direitos e garantias individuais do cidadão. O profissional de inteligência, por ser um agente público, só lhe é permitido fazer o que a lei prescreve. Assim, deve atentar tanto ao contido na lei formal, quanto na lei moral.

Procurou-se também verificar se nos controles vislumbrados no capítulo anterior, nas suas distintas esferas e níveis de atuação, existiam dispositivos formalmente constituídos que pudessem atender a essa tarefa, bem como a forma como eles a executavam. Além desses aspectos buscou-se verificar a importância da Gestão da Ética na atividade de inteligência e o modo como ela se faz presente em todos os níveis de controle.

No Controle Individual observou-se como principal fundamento os princípios éticos que regem o procedimento do profissional de inteligência. Todo o processo é promovido por esse profissional na sua individualidade, seja como fiscal, decisor e executor. Ao constatar uma irregularidade, promove sua correção tempestiva, evitando que o problema se propague para os níveis seguintes. E, em uma visão de conjunto, quanto menos falhas individuais ocorrerem, maior a eficiência da atividade e, conseqüentemente, uma maior credibilidade pode ser conquistada.

Registra-se, também, que no autocontrole, o mecanismo de julgar e punir faz parte da consciência do próprio servidor, motivo pelo qual a falta não é tornada pública, a

---

<sup>462</sup> Art. 5º, item II do Código de Ética da ABIN.

menos que o próprio profissional tome tal iniciativa, como consequência de seu julgamento. E como a consciência é a capacidade de reconhecer o certo e o errado, nela também reside a motivação que leva o profissional a entender e aceitar a necessidade da existência e do exercício dos demais controles. Sem essa aceitação, toda a eficiência do processo de controle ficará comprometida.

O Controle Institucional baseia-se no poder hierárquico que regula o dever de obediência dos agentes públicos. Nele, as falhas detectadas passam a ser corrigidas não mais pelo infrator, mas por uma instância superior que, de acordo com a gravidade, pode chegar, no caso da ABIN, ao Diretor-Geral. Dentro da esfera institucional, o princípio da publicidade é atendido com a divulgação reservada do fato (e não do infrator) no âmbito da Agência, visando servir de ensinamento de forma a prevenir no futuro erros semelhantes. Caso a falha cometida tenha tido uma repercussão que transcenda o âmbito da instituição, cabe ao seu titular divulgar tempestivamente, no nível que for apropriado, as providências corretivas que foram tomadas. A credibilidade institucional provavelmente será afetada, especialmente entre os pares, porém pior seria ficar a impressão de que a instituição nada fez para corrigir a falha.

O Controle Ministerial exercido pelo GSI/PR repousa em dois fundamentos. O primeiro no seu poder-dever<sup>463</sup> de fiscalização hierárquica sobre a ABIN. O outro pela sua atribuição funcional de coordenar a Inteligência no âmbito federal.

Quanto ao primeiro aspecto, pôde-se observar que o GSI/PR, apesar de possuir em sua estrutura regimental instrumentos que podem exercer o controle sobre a ABIN, estes não nos demonstrou estarem vocacionados para tal. Esses órgãos, apesar de possuírem tarefas afetas as atividades de controle, não nos parecem exercê-las de forma sistêmica e integrada. O atual sistema de controle existente no GSI/PR não nos mostrou ser eficaz, muito menos eficiente, o que nos levou a considerar a criação de uma Corregedoria para minorar tal deficiência. A recorrência de casos de “grampo” e de vazamentos de informações ocorrido nesses dez anos da ABIN nos leva a sustentar essa argumentação<sup>464</sup>.

Quanto ao controle no âmbito do SISBIN, seria recomendável que fosse estudado pelo seu Conselho Consultivo formas de aprimorar o exercício do controle por parte de seus

---

<sup>463</sup> *Poder-dever de agir* - “O *poder-dever* de agir da autoridade pública é hoje reconhecido pacificamente pela jurisprudência e pela doutrina. O *poder* tem para o agente público o significado de *dever* para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo(...) O *poder* do administrador público, revestindo ao mesmo tempo o caráter de *dever* para a comunidade, é insuscetível de renúncia pelo seu titular”. MEIRELLES, op.cit. p. 90

<sup>464</sup> Ver Capítulo 2, páginas 93 e 94.

membros, bem como realizadas trocas de experiências nessa área, especialmente à luz do estabelecido no Regimento Provisório da CCAI. As conclusões resultantes desse estudo serviriam para melhor preparar: os ministros, para lidarem com questões sensíveis; e as agências integrantes do Sistema, para aprimorarem o exercício da “accountability” junto aos órgãos de controle externo.

O Ministro Chefe do GSI/PR é vulnerável aos eventos que ocorrem no âmbito do SISBIN. Quando ocorre uma falha por parte da ABIN, esta tem reflexos diretos e com grande intensidade sobre o GSI/PR, devido à responsabilidade inerente ao seu dever de fiscalização hierárquica. Competirá ao Ministro Chefe implementar as ações corretivas necessárias. Devido a sua importância como órgão central do SISBIN, é de se esperar que a comunidade de inteligência, como um todo, também tenha a sua credibilidade afetada, apesar do maior ônus recair sobre a ABIN.

Caso a falha tenha sido praticada por uma outra agência integrante do SISBIN, apesar da responsabilidade hierárquica recair em outro ministério e da inexistência de subordinação entre as agências que compõem a comunidade de inteligência, o GSI/PR será afetado de forma indireta, devido a sua responsabilidade funcional como coordenador da atividade de Inteligência. Nesta situação, apesar das medidas corretivas partirem de outro ministério, competirá ao GSI/PR a iniciativa de promover as ações que se fizerem necessárias para se evitar que tal fato venha a ocorrer em qualquer outro órgão do sistema no futuro. Neste caso, é provável que a credibilidade na agência faltosa seja a mais fortemente afetada, mas toda a comunidade arcará com parcela do ônus.

O Controle Executivo, como o Ministerial, também se pauta no princípio da fiscalização hierárquica. Entretanto, para esse estágio, os instrumentos existentes para promover o controle da inteligência são adequados, uma vez que se destinam a supervisionar não só a Inteligência, mas toda a Administração Pública Federal, em seu mais alto nível. Por isso, as ações que partem desse patamar são de grande impacto, pois normalmente fazem uso do direito do superior de avocar de seu subordinado a competência que ele possui de decidir, o que é um ato que “sempre desprestigia o inferior e, não raro, desorganiza o normal funcionamento do serviço”<sup>465</sup>.

As medidas corretivas tomadas pelo Executivo dificilmente não serão do conhecimento do público. Isto se deve a necessidade da Administração ter de honrar a

---

<sup>465</sup> MEIRELLES, op.cit. p. 107.

confiança prestada pela Sociedade e zelada pelo Legislativo para que ela possua um serviço de inteligência. Essas ações visam, na maioria das vezes, preservar a figura do Chefe de Estado e manter a credibilidade da Sociedade no compromisso por ele assumido no que se refere à Inteligência Nacional, pois a credibilidade naqueles que estão na condução da atividade de inteligência já foi seriamente comprometida. Como exemplo mencionamos o afastamento da cúpula da ABIN pelo Presidente da República, ocorrido em 01 de setembro de 2008, como decorrência do caso da interceptação telefônica ilegal do Ministro Gilmar Mendes, Presidente do Supremo Tribunal Federal<sup>466</sup>.

O emprego do artifício da negação plausível por parte do Presidente, por sua vez, geraria não só a desconfiança da Sociedade sobre este “desconhecimento”, como também abalaria a confiança existente entre os demais órgãos do sistema de inteligência e o seu principal cliente. Desta forma, caso o Chefe de Estado realmente não tenha conhecimento do fato que originou a falha, a ele competirá tomar a iniciativa de dar publicidade não só do incidente, mas, principalmente, das ações corretivas que estão sendo implementadas.

O Controle Legislativo se caracteriza por ser um controle político da atividade de inteligência. Por se tratar de um controle exercido fora do âmbito do Executivo (externo) e possuir a legitimidade que lhe é emprestada pela Sociedade poderá contribuir, tanto de forma positiva quanto negativa, com a credibilidade do sistema de inteligência e de suas agências. O equilíbrio, a isenção e a vontade política com que os parlamentares exercem essa função, os fazem de fiel da balança que oscila entre a defesa da atividade e a condenação dos excessos. Para tal, seu foco deverá ser a obediência aos preceitos basilares de moralidade e legalidade que regem o Sistema Brasileiro de Inteligência. Assim, a conquista da credibilidade está diretamente associada a maneira com que os órgãos da Administração Pública Federal prestam contas (“accountability”) ao Legislativo.

Apesar das dificuldades enfrentadas pelos integrantes da CCAI ao longo desses dez anos de criação da ABIN para consolidar o seu Regimento, a sua aprovação, mesmo em caráter provisório, representou um importante passo no exercício da atividade de controle. Tal fato forçosamente levará a que os demais níveis de controle, em especial os do Executivo, revejam os seus procedimentos, o que, por si só, já promoverá uma melhora em sua eficiência.

---

<sup>466</sup> A Nota à Imprensa divulgada pela Secretaria de Imprensa da Presidência da República está disponível em: <http://www.info.planalto.gov.br/download/notas/ni010908.doc>. Acesso em: 15 ago. 2009.

O mesmo pode ser dito a respeito da PEC nº 398/2009. Sua aprovação, ao inserir o tema Inteligência no texto constitucional, preencherá uma lacuna que vem sendo reclamada desde sua promulgação, em 1988, pelos profissionais da área. Além disso, a criação de um Conselho para auxiliar a CCAI no exercício do controle e o estímulo para se promulgar uma lei que regule os direitos, deveres e prerrogativas de seus integrantes e o emprego de técnicas operacionais, também promoverão um aperfeiçoamento da atividade. Assim, acreditamos ser possível esperar para um futuro breve uma maior eficiência no controle por parte do Legislativo.

O Controle Judicial fundamenta-se na capacidade do judiciário em solucionar controvérsias entre as partes que interagem no ambiente onde a atividade de inteligência atua. No Brasil, este controle ainda exerce um papel de correção *a posteriori*, acionado mediante o estímulo de uma das partes em conflito. Entretanto, já se começa a divisar, para um futuro próximo, a possibilidade de se empregar o controle judicial nas formas prévia e concomitante, o que redundará também em um aumento da eficiência do controle da atividade.

A PEC 389/2009, ao propor que conste em nossa Constituição um dispositivo que preveja a regulamentação por lei do uso de meios e técnicas operacionais, estará abrindo espaço para um controle *a priori* da atividade pelo judiciário. É válido, se supor que, a exemplo da autorização para realização de interceptação de comunicações telefônicas para prova em investigação criminal e em instrução processual penal<sup>467</sup>, a aprovação dessas ações voltadas para a Inteligência também estará condicionada a apreciação de um juiz.

A participação cada vez mais próxima do Ministério Público em atividades afeta a prática da inteligência, bem como o aprofundamento dos estudos que vem sendo efetuado pelo *parquet* sobre essa temática, nos levam a crer na possibilidade de se poder contar com representantes desse importante segmento do judiciário em apoio ao controle concomitante.

Atualmente, com o emprego por demanda do controle judicial, a credibilidade na atividade poderia ser avaliada pela existência, quantidade e tipo de procedimentos jurídicos impetrados contra as agências de inteligência, pois essa seria uma forma de se mensurar o grau de insatisfação com a atividade. Porém, apesar da publicidade ser uma

---

<sup>467</sup> Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19296.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19296.htm). Acesso em: 10 ago. 2008.

característica do poder judiciário, não é simples se realizar esta consulta e, mesmo que este número estivesse facilmente disponível, ele não seria de total representatividade, pois haveria ainda as demandas que estariam protegidas por segredo de justiça.

Já com a realização futura do controle preventivo e concomitante, devido a sua atuação se caracterizar por correções tempestivas, seria licito se supor que as citadas demandas judiciais tenderiam a reduzir, o que representaria em contrapartida em um aumento na credibilidade da atividade.

Por fim, o Controle Social fundamenta-se no exercício da cidadania. Suas ações são focadas especialmente nos atos do Executivo e do Legislativo, sendo o Judiciário, como vimos, um dos meios que a Sociedade possui para exercer o seu controle. O controle social promove as suas correções por meio de algum tipo de mobilização, através do qual solicita as mudanças desejadas. Isto pode ser feito pelo voto, pela ação judicial pública ou particular, pelo abaixo-assinado, pela denúncia etc. Da mesma forma, aquilo que lhe é do agrado, a sociedade premia com a sua confiança.

No caso do controle realizado por instituições acadêmicas e centro de pesquisas (“think tanks”), é interessante observar que a curiosidade natural que mobiliza os pesquisadores a buscarem informações para produzirem os seus trabalhos, pode ser potencializada para despertar o interesse da sociedade pelo tema, produzindo assim um ambiente propício para se cultivar a credibilidade. O hábito desenvolvido pelos acadêmicos de formular questionamentos sobre os mais variados aspectos e abordagens de um tema, quando direcionado às instituições encarregadas de conduzir e controlarem a atividade de inteligência, as obrigará não só a promover uma maior publicidade de suas ações, como também as estimularão a repensar sobre seus procedimentos. Isso provocará um círculo virtuoso no sistema e, conseqüentemente, uma melhora na sua eficácia.

A Sociedade e a Mídia, assim como quaisquer outros setores, fazem o seu juízo de valor, seja de forma positiva, quanto negativa, com base naquilo que conhece e nos dados novos que se permite que cheguem até eles. Entretanto, se tudo a que se refere à atividade de inteligência for considerado sigiloso, o que normalmente chegará para a apreciação do controle social serão os fatos negativos. Desta forma, acreditamos que disponibilizar documentos de caráter não sigiloso como a Política de Nacional de Inteligência (que defendemos ser de conhecimento ostensivo); o orçamento para a atividade e o parecer do TCU sobre o emprego desses recursos (sem o detalhamento do

emprego das verbas secretas); as decisões, proposições, decretos, leis etc. promulgados no Executivo ou no Congresso que tratem ou tenham relação com a atividade; o Regimento da CCAI; as atas das suas reuniões (exceto as que tratam de temas sigilosos); os relatórios parlamentares anuais sobre o funcionamento dos os serviços de inteligência (como previsto no Art. 13 do RP/CCAI); e os relatórios e resultados das Comissões Parlamentares de Inquérito relacionadas com a atividade podem contribuir para uma maior transparência da atividade. Uma vez mais a composição de “regras” e “exceções”.

Além disso, compete aos órgãos do Executivo, Legislativo e Judiciário gerar novas oportunidades para que a sociedade possa se expressar sobre o tema, promovendo assim uma maior eficiência do controle Social. Incentivar a elaboração de trabalhos acadêmicos, promover seminários, organizar grupos de discussão, instituir a função de ouvidor, ou similar, nos níveis de execução e controle que ainda não o possuem, dentre outras possíveis ações, propiciará os meios para o exercício de um controle social mais direto e eficiente, ampliando a confiança e assegurando a legitimidade necessária para a atividade.

Também acreditamos que dar maior publicidade ao código de ética da ABIN, como já previsto no seu Art. 2º, item IV, contribuiria para melhorar a imagem junto à sociedade, pois permitiria que esta conhecesse os princípios norteadores da conduta dos seus profissionais de inteligência.

Essas ações tomadas em prol de uma maior transparência e comunicação também contribuirão para um melhor relacionamento com a Mídia. Os profissionais de inteligência e jornalismo representam, na prática, os extremos da dicotomia sigilo e publicidade.

O que “vazou” ou “foi descoberto” pela mídia deixou de ser sigiloso. O que se puder preservar de sigilo do caso, de forma a assegurar a proteção do Estado e da integridade das pessoas envolvidas, em conformidade com os princípios basilares que regem a atividade de inteligência nacional, deve ser feito. Tentar preservar o sigilo de um fato que já se tornou público pode levar a que se incorra em um mal maior, pois as interpretações dessa ação poderão agravar o caso.

A mídia não é um monólito compacto que reage de forma uníssona. O mesmo fato, por vezes, é interpretado de diferentes formas por distintos comentaristas e agências midiáticas. Um mesmo evento pode ser motivo de elogio para um ou de crítica para outro.

Compete às agências de inteligência, em consonância com o sigilo que se reveste cada caso e, preferencialmente, por intermédio de seus órgãos de comunicação social, dar a adequada divulgação ao caso. Tal iniciativa contribuirá para o aumento da credibilidade da atividade junto à Sociedade.

## *C o n c l u s ã o*

Pone seram, cohibe, sed quis custodiet ipsos custodes?

Decimus Iunius Iuvenalis<sup>468</sup>

Buscou-se ao longo desta pesquisa encontrar uma resposta para a seguinte macroquestão: **Como aumentar a credibilidade na atividade de inteligência no Brasil?**

Ao se resgatar em um passado longínquo a história da Inteligência no mundo e mais recentemente a sua evolução no Brasil, constatou-se ser ela um instrumento essencial no processo decisório do Estado, mas, ao mesmo tempo, ser vista com temor pelas sociedades devido à capacidade que possui em interferir com os direitos e garantias individuais do cidadão. Tal percepção era verdadeira tanto nos regimes democráticos, como nos totalitários.

Extinguir um serviço de inteligência e substituí-lo por outro, como ocorreu com os *Fruentarii*, na Roma antiga, a *Okhrana*, da Rússia czarista e o SNI, no Brasil, não se mostrou ser a solução para o problema, uma vez que a atividade continuava a ser vista, pela opinião pública, como sinônimo de arbitrariedades e abusos a serviço de interesses outros que não o do Estado. Isto levou a desconfiança popular quanto a sua real finalidade e sua correspondente redução da credibilidade no órgão responsável pela Inteligência Nacional.

Entretanto, observou-se que em determinados Estados democráticos, a sociedade, apesar ter conhecimento que as organizações que conduzem essas atividades podem interferir na sua privacidade, vem lhes prestando um maior grau de confiança, diferentemente do que ocorre em outros locais. Percebeu-se que esta diferença reside, principalmente, na forma em que cada Estado exerce a sua capacidade de controlar a atividade de inteligência. Assim, a solução para o problema da credibilidade residiria no exercício do controle da Inteligência.

A credibilidade, como se viu, é algo que se adquire, se conquista. Para tal, quem dela necessita, até mesmo como requisito para a sua existência (permanência), deve promover alguma ação que venha a redundar em sua obtenção. Evidentemente que não

---

<sup>468</sup> *Põe ferrolho, fecha, mas quem vigiará os vigilantes?* Décimo Júnio Juvenal (50-140 D.C.), Sátira VI, Livro II. 347-48.

existe conquista sem riscos. Não se pode controlar aquilo que não se conhece. Assim, compete a área da Inteligência promover a necessária publicidade para que o controle possa ser exercido de forma convincente.

Procurou-se também comprovar a validade da hipótese de que o exercício do controle contribuiria para a solução do problema da credibilidade na atividade de inteligência. Para tal foram identificados os atores envolvidos na atividade e os apresentamos em três grupos: Os “Produtores do Conhecimento” (os órgãos do SISBIN, tendo na ABIN o seu órgão central), os “Controladores da Atividade” (aqueles que exercem tanto o Controle Interno, quanto o Externo), e os “Beneficiários do Conhecimento” (definidos como o Chefe do Executivo e a Sociedade).

Percebeu-se também que não era somente a sociedade que temia a atividade de inteligência. Também o seu beneficiário mais direto poderia possuir certos receios em relação a ela. O primeiro deles, que é comungado pelos Beneficiários do Conhecimento, está relacionado ao temor que a atividade se transforme em uma fonte de poder voltada ao atendimento de interesses privados. O segundo receio é o de que o conhecimento necessário não chegue oportunamente ao Decisor, comprometendo a tomada de decisão. Por último, aquele que leva ao Chefe do Executivo a não confiar nos conhecimentos que são produzidos por sua Agência de Inteligência.

Ao apreciar cada um desses temores, foi encontrado no exercício do controle a forma de melhor combatê-los e, conseqüentemente, promover a desejada credibilidade na atividade.

Essa análise também possibilitou identificar quais seriam os níveis de controle necessários que podem contribuir para a geração dessa credibilidade. Assim, a credibilidade junto ao Chefe do Executivo e a Sociedade deve ser promovida tanto pelo Controle Interno, que conta com os controles Individual, Institucional, Ministerial e Executivo para a sua realização, quanto pelo Controle Externo, que é sustentado pelos controles Legislativo, Judicial e Social.

O objetivo seguinte foi o de se verificar se esses controles existem no Brasil e se podem ser considerados institucionalizados.

Pode-se observar que apesar de não existir formalmente uma classificação dos níveis e esferas de controle que foram apresentados, eles podem ser identificados nas estruturas estatais existentes e constantes de diversas normas (leis, decretos, regimentos,

códigos etc.) que regulam a Administração Pública Federal, não somente nos seus aspectos legais, mais também no que diz respeito à ética e à moral.

Foi apresentado também, à luz dessas normas, como esses controles funcionam (ou deveriam funcionar) e como podem contribuir para a formação da credibilidade junto a Sociedade e o Decisor.

Por não ser o GSI/PR vocacionado unicamente para a atividade de inteligência, como foi no passado o SNI, viu-se inexistir na sua estrutura do controle um órgão que auxilie de forma mais efetiva o Ministro Chefe nessa tarefa. Deficiência semelhante foi identificada por parte do Legislativo, que procurou saná-la com a proposta de criação do Conselho do CCAI, apresentada na PEC n° 398/2009.

Restam apenas, para essas páginas finais, tentar responder de forma breve e a título de conclusão aos dois questionamentos formulados no início dessa dissertação. O primeiro seria saber quem controla (ou controlaria) os controladores da Inteligência Nacional?

A resposta encontrada para essa questão é bastante simples, desde que os diversos controles apresentados sejam vistos como parte de um sistema e não de atuação isolada. Em uma visão sistêmica, os controles se autocontrolam.

Em um primeiro estágio vimos que o Controle Interno é exercido de forma hierarquizada, estando cada controle condicionado ao controle superior. Assim, o controle individual se subordina ao institucional, que deve prestar contas ao ministerial, que por sua vez se submete ao executivo. Entretanto, devem existir dispositivos dentro desses controles que possibilitem a Denúncia de Prática Ilegal (“*whistle-blowing*”), instrumentos pelos quais o subordinado pode recorrer contra uma atuação ilegal e antiética de seu superior, sem ter que fazer uso dos “vazamentos”.

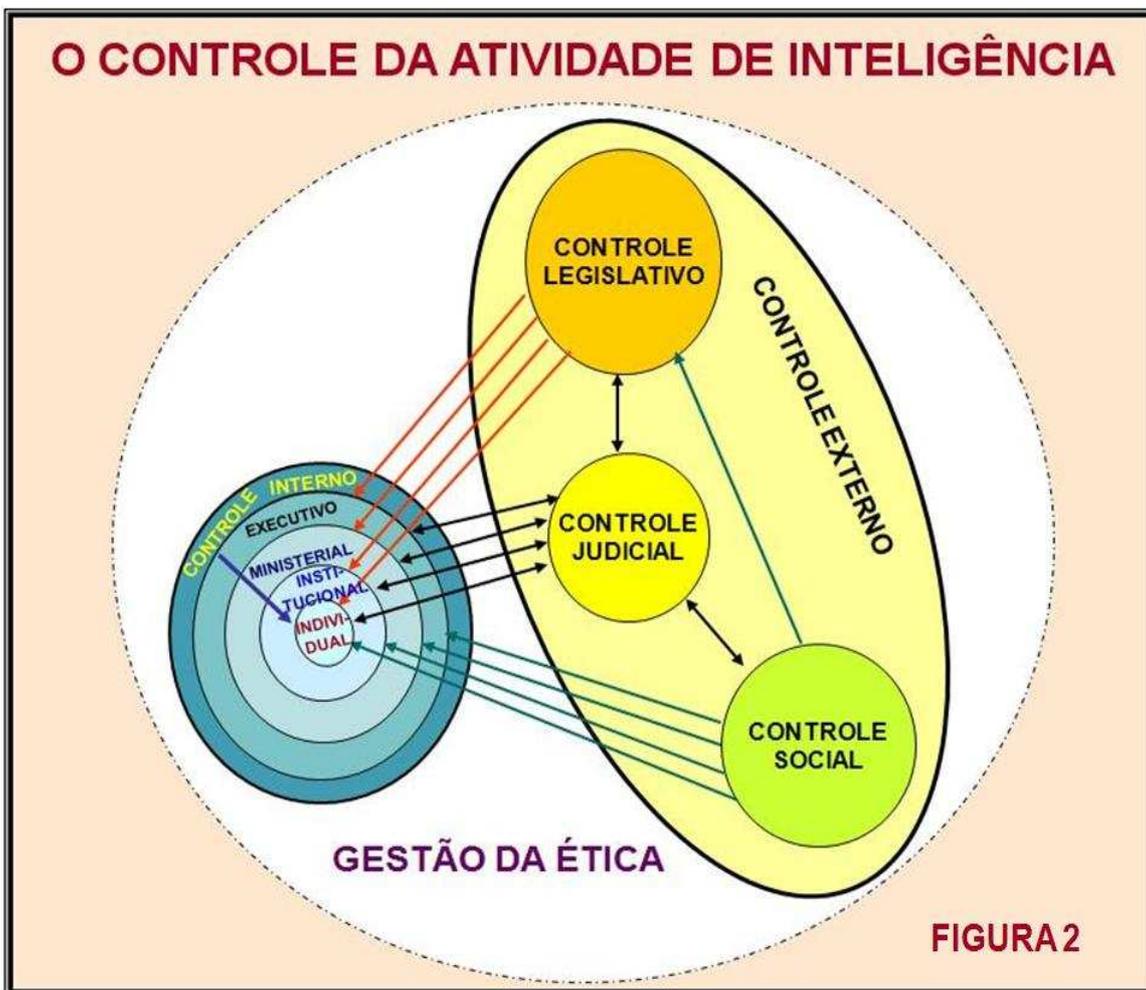
O controle legislativo tem competência para fiscalizar a atividade de inteligência podendo atuar em todos os níveis que compõem o Controle Interno. Por sua vez, os controles do poder Executivo, por meio do Judiciário, podem questionar os possíveis excessos que possa ter sido empreendido por parte do Legislativo (“freios e contrapesos”).

De forma semelhante, o controle social, por intermédio de seus diversos dispositivos, exerce sua atividade não só com relação ao poder Executivo (responsável

pelo controle interno), mas também com o Legislativo (que exerce o controle legislativo) e o Judiciário (que pratica o controle judicial).

Compete a este último solucionar as possíveis demandas que possam ocorrer entre todas essas outras esferas e níveis de controle da atividade de inteligência que se interagem nesse sistema, lhe permitindo possuir um relacionamento “em duas vias” com todos os demais controles. Os controles legislativo, judicial e social conformam o Controle Externo.

Por fim, circunscrevendo toda essa estrutura que compõe o sistema de controle da Inteligência Nacional encontra-se a Gestão da Ética na atividade de inteligência, que se faz presente em todos os controles e, como se teve a oportunidade de ver, é uma das grandes responsáveis pela credibilidade junto a Sociedade. A Figura 2 sintetiza esses comentários sobre a visão do controle como sistema.



Fonte: Autor.

O último questionamento diz respeito ao exercício do controle operacional da Inteligência Nacional, ou seja, no mérito, qual de todos esses mecanismos de controle citados teria atualmente a maior responsabilidade em fiscalizar para a Sociedade a eficiência da atividade de inteligência no Brasil?

Medir a eficiência da atividade de inteligência é algo difícil de realizar, pois o seu auge ocorre, muitas vezes, com o não acontecimento de um fato desagradável o que, na maioria dos casos, não pode ser constatado.

A eficiência também poderia ser medida pelo número de ações judiciais impetradas ou reclamações feitas contra o serviço de inteligência. Mas esses dados também não teriam grande representatividade, pois o próprio sigilo que preserva a privacidade do cidadão comprometeria a sua grandeza. Dessa forma, os autores são unânimes em dizer que a eficiência do controle se mede pela sua ausência, ou seja, pelas falhas que são constatadas.

Como comentado, uma das maneiras existentes, na área da Administração, para verificar se um controle é eficiente é observar se ele possui as seguintes características: foco nos pontos estratégicos, precisão, rapidez, objetividade, economia, aceitação e ênfase na exceção.

Estar focado nos pontos estratégicos representa identificar os elementos onde: há a maior probabilidade de ocorrência de algum desvio em relação aos resultados esperados; os desvios provocariam os maiores problemas; e as atividades, operações e processos são críticos para o desempenho da organização. Vimos que os maiores problemas da atividade de inteligência no Brasil estão relacionados ao emprego de técnicas operacionais que violam a privacidade do cidadão. Com relação a este aspecto, todos os controles estão focados no problema. Entretanto, um maior destaque poderia ser dado aos controles individual e institucional, por serem, respectivamente, os responsáveis pela utilização e determinação direta do emprego dessas técnicas.

A precisão está condicionada a exatidão das informações que são coletadas por ocasião da fiscalização. Com referência aos problemas operacionais, as melhores informações sobre a sua ocorrência ou probabilidade de ocorrer podem ser obtidas por meio do controle institucional, uma vez que ele é o controle responsável pela unidade executora das operações de inteligência.

A rapidez refere-se à capacidade de reação do processo de controle. A reação mais tempestiva ocorre nos níveis onde o controle prévio é exercido. Uma vez mais o controle institucional mostra-se ser aquele onde mais rapidamente se reagiria para corrigir os possíveis desvios que fossem vislumbrados. Neste ponto, os controles ministerial e judicial também poderiam ser de grande valia, caso estivesse previsto nas normas em vigor a necessidade de autorização desses setores para o emprego das citadas técnicas.

A objetividade é medida pelo quanto a atividade controlada se desviou do objetivo traçado. Tendo em conta que um dos objetivos da atividade é o de preservar os direitos e garantias individuais do cidadão, o controle que melhor atende a esse princípio é aquele que cumpre esta meta de forma concomitante com o emprego da técnica operacional. Mais uma vez, o controle institucional é que está em melhor condição para executá-la.

A economia está associada aos custos do sistema de controle implementado, que devem ser menores que os benefícios proporcionados. Novamente o controle institucional se mostra como o mais apropriado para atender esse requisito, pois já faz parte da doutrina de inteligência a responsabilidade da Agência em acompanhar a atividade de emprego de técnicas operacionais. Assim, o custo para se implementar o controle será o mais baixo em vista do retorno que ele propicia (melhores benefícios).

A aceitação está relacionada com a capacidade dos controlados se submeterem a um rígido sistema de controle. Acreditamos que esta aceitação será maior onde existir um maior comprometimento do profissional em bem cumprir a sua atividade, não somente demonstrando em seus atos, mas também na comprovação material desse compromisso, como ocorre no processo de aprovação de um código de ética. Além disso, se as pessoas as quais terá que se submeter forem também profissionais de inteligência é esperada uma menor resistência a esse controle. Isso nos leva uma vez mais a selecionar o controle institucional.

Por fim, a ênfase na exceção preconiza que, por ser impossível se controlar tudo, deve-se dar atenção ao que é essencial, a atividade-fim. Se os problemas que vem afetando a atividade são, em sua maioria, os afetos a violação de privacidade pelo emprego de técnicas operacionais, esse deverá ser o principal foco de atenção de todos os controles, indistintamente.

Por serem recorrentes, até um passado recente, os casos de violação de privacidade devido ao emprego de técnicas operacionais, não se pode afirmar, à luz dos critérios apresentados, que o exercício do controle da atividade de inteligência no Brasil venha sendo feito de forma eficiente.

Esses critérios, do mesmo modo, nos levam a conferir ao controle institucional a maior responsabilidade na fiscalização para a Sociedade da eficiência do serviço de inteligência. A Tabela IV resume a argumentação apresentada.

TABELA IV - RESPONSABILIDADE PELO CONTROLE EFICIENTE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA							
CONTROLE CARACTERÍSTICAS	INTERNO				EXTERNO		
	Individual	Institucional	Ministerial	Executivo	Legislativo	Judicial	Social
Foco nos pontos estratégicos	<b>X</b>	<b>X</b>					
Precisão		<b>X</b>	<b>X</b>			<b>X</b>	
Rapidez		<b>X</b>					
Objetividade		<b>X</b>					
Economia		<b>X</b>					
Aceitação		<b>X</b>					
Ênfase na exceção	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>

Fonte: Autor.

Em que pese a importância do controle do Legislativo na promoção da credibilidade na atividade de inteligência, em especial por sua representatividade de origem popular, o resultado observado não nos causou estranheza, principalmente pelo fato do próprio Serviço de Inteligência ser o maior interessado em conquistar a confiança de seus beneficiários diretos, de forma a garantir a sua sobrevivência.

Nesse aspecto possui a ABIN uma responsabilidade maior. Todos os demais integrantes, não só do SISBIN, mas da Comunidade de Inteligência, existem em função de uma instituição específica, seja ela estatal ou não, a qual compete a assessoria do seu Decisor. A ABIN, por sua vez, existe em função do Estado e sua tarefa principal é produzir

conhecimento em prol do bem estar dos brasileiros. Assim lhe compete a maior parcela no esforço de conquistar a confiança não só do Presidente, mas também da Sociedade.

Sugestões para aperfeiçoar o controle da atividade de inteligência foram mencionadas no capítulo final deste trabalho. Entretanto, se tivéssemos que expressar o que consideramos ser hoje a maior barreira a ser vencida, essa seria a da dicotomia que existe entre o princípio da publicidade e a necessidade do sigilo, onde a primeira é a “regra”, a segunda, a “exceção”. Acreditamos que somente um controle, que trate adequadamente o balanceamento entre o que deve ser de conhecimento público e o que deve ser protegido pelo sigilo, poderá levar a conquista da tão desejada credibilidade.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRAFIA

### DOCUMENTOS PRIMÁRIOS

1. BRASIL. *Código de Conduta da Alta Administração Federal e normas complementares*. Disponível em:  
[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/cepub/publicacoes/CCAAF2007/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/cepub/publicacoes/CCAAF2007/). Acesso em: 9 jun. 2009.
2. \_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (16 de julho de 1934)*. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 9 abr. 2009.
3. \_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (10 de novembro de 1937)*. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 9 abr. 2009.
4. \_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (18 de setembro de 1946)*. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm) . Acesso em: 9 abr. 2009.
5. \_\_\_\_\_. *Decreto de 26 de maio de 1999. Cria a Comissão de Ética Pública e dá outras providências*. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/Dnnconduta.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Dnnconduta.htm). Acesso em: 19 ago. 2009.
6. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 1.881, de 31 de janeiro de 1857. Aprova o Regulamento para a Repartição do Ajudante-General do Exército*. Disponível em:  
<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u2201/000037.html>. Acesso em: 9 abr. 2009.
7. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 430, de 29 de maio de 1890. Dá nova organização ao Quartel General da Marinha, anexando-se os corpos de oficiais marinheiros, maquinistas, fazenda e saúde*. Disponível em:  
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=151799>. Acesso em: 9 abr. 2009.
8. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.503, de 11 de junho de 1907. Reorganiza o Estado Maior da Armada*. Disponível em:  
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102638>. Acesso em: 9 abr. 2009.
9. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927. Providência sobre o Conselho da Segurança Nacional*. Disponível em:  
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=46192> Acesso em: 9 fev. 2009.
10. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 22.332, de 10 de janeiro de 1933. Reajusta o serviço policial do Distrito Federal e dá outras providências*. Disponível em:  
<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?id eNorma=501608&seqTexto=1&PalavrasDestaque>. Acesso em: 9 fev. 2009.

11. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 23.873, de 15 de fevereiro de 1934. Dá organização ao Conselho da Segurança Nacional.* Disponível em:  
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=30546>. Acesso em: 9 fev. 2009.
12. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 24.531, de 02 de Julho de 1934. Aprova novo Regulamento para os serviços da Polícia Civil do Distrito Federal.* Disponível em:  
<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?idNorma=498209&seqTexto=1&PalavrasDestaque>. Acesso em: 9 fev. 2009.
13. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 27.264, de 28 de Setembro de 1949. Aprova e manda executar o Regulamento da Escola Superior de Guerra.* Disponível em:  
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=106827>. Acesso em: 9 fev. 2009.
14. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 27.583, de 14 de dezembro de 1949. Aprova o Regulamento para a Salvaguarda das Informações que interessam à Segurança Nacional.* Disponível em:  
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=159804>. Acesso em: 9 fev. 2009.
15. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 27.930, de 27 de março de 1950. Dispõe sobre a aplicação do Decreto n.º 27.583, de 14/12/1949.* Disponível em:  
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=160122>. Acesso em: 9 fev. 2009.
16. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 43.810, de 29 de maio de 1958. Cria, na Escola Superior de Guerra, o Curso de Informações (CI) e dá outras providências.* Disponível em:  
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=174760>. Acesso em: 15 fev. 2009.
17. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 45.040, de 6 de dezembro de 1958. Aprova o Regulamento da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional.* Disponível em:  
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=175897>. Acesso em: 15 fev. 2009.
18. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 54.303, de 24 de setembro de 1964. Altera a redação do Regimento da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, aprovado por Decreto nº 45.040, de 6 de dezembro de 1958 e revoga os Decretos nº 44.489-A, de 15 de setembro de 1958 e 46.508-A, de 20 de julho de 1959.* Disponível em:  
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=186164>. Acesso em: 15 fev. 2009.
19. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 55.194, de 10 de dezembro de 1964. Aprova Regulamento do Serviço Nacional de Informações.* Disponível em:  
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=187003>. Acesso em: 15 fev. 2009.
20. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 60.417, de 11 de março de 1967. Aprova o Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos.* Disponível em:  
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=191832>. Acesso em: 5 mar. 2009.

21. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 60.940, de 04 de julho de 1967. Transforma em Divisão de Segurança e Informações as atuais Seções de Segurança Nacional dos Ministérios Cíveis e dá outras providências.* Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=192276>. Acesso em: 15 fev. 2009.
22. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 66.732, de 16 de junho de 1970. Aprova o Plano Nacional de Informações e dá outras providências.* Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=197157>. Acesso em: 15 fev. 2009.
23. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 73.284, de 10 de dezembro de 1973. Aprova o Plano Nacional de Informações.* Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=202778>. Acesso em: 15 fev. 2009.
24. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 79.099, de 06 de janeiro de 1977. Aprova o Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos.* Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102380>. Acesso em: 5 mar. 2009.
25. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 96.814, de 28 de setembro de 1988. Transforma a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional em Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional - SADEN/PR, e dá outras providências.* Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=223297>. Acesso em: 5 mar. 2009.
26. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 782, de 25 de março de 1993. Aprova a Estrutura Regimental da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e dá outras providências.* Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102443>. Acesso em: 5 mar. 2009.
27. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm). Acesso em: 25 mai. 2009.
28. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 1.895, de 6 de maio de 1996. Cria a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho do Governo.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1895.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1895.htm). Acesso em: 5 mar. 2009.
29. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências.* Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4553.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4553.htm) Acesso em: 9 fev. 2009.
30. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 4.801, de 6 de agosto de 2003. Cria a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4801.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4801.htm). Acesso em: 19 mai. 2009.

31. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.029, de 1 de fevereiro de 2007. Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6029.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6029.htm). Acesso em: 19 ago. 2009.
32. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.408, de 24 de março de 2008. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança e das Gratificações de Representação da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6408.htm). Acesso em: 23 mar. 2009.
33. \_\_\_\_\_. *Decreto-lei nº 37, de 2 de dezembro de 1937. Dispõe sobre partidos políticos.* Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=103167>. Acesso em: 19 abr. 2009.
34. \_\_\_\_\_. *Decreto-lei nº 4.783, de 5 de outubro de 1942. Dispõe sobre a organização do Conselho de Segurança Nacional.* Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=3538>. Acesso em: 9 fev. 2009.
35. \_\_\_\_\_. *Decreto-lei nº 5.163, de 31 de dezembro de 1942. Dispõe sobre a organização do Conselho de Segurança Nacional.* Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?i deNorma=415063&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>. Acesso em: 9 fev. 2009.
36. \_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 6.378, de 28 de março de 1944. Transforma a Polícia Civil do Distrito Federal em Departamento Federal de Segurança Pública e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/InfDoc/novoconteudo/legislacao/republica/Leis1944vIIIp291/parte-28.pdf#page=6>. Acesso em: 10 abr. 2009.
37. \_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 9.775, de 6 de setembro de 1946. Dispõe sobre as atribuições do Conselho de Segurança Nacional e de seus órgãos complementares e dá outras providências.* Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=154591>. Acesso em: 10 abr. 2009.
38. \_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 348, de 4 de janeiro de 1968. Dispõe sobre a organização, a competência e o funcionamento do Conselho de Segurança Nacional e dá outras providências.* Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=193223>. Acesso em: 15 abr. 2009.
39. \_\_\_\_\_. *Lei nº 403, de 24 de outubro de 1896. Cria o Estado-Maior do Exército e a Intendência Geral da Guerra, e dá outras providências.* Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102630> Acesso em: 9 abr. 2009.

40. \_\_\_\_\_. *Lei nº 38, de 04 de Abril de 1935. Define crimes contra a ordem política e social.* Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?i deNorma=397878&seqTexto=77376&PalavrasDestaque>. Acesso em: 19 abr. 2009.
41. \_\_\_\_\_. *Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964. Cria o Serviço Nacional de Informações.* Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=114860>. Acesso em: 10 abr. 2009.
42. \_\_\_\_\_. *Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8028.htm). Acesso em: 21 abr. 2009.
43. \_\_\_\_\_. *Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.* Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102438>. Acesso em: 10 abr. 2009.
44. \_\_\_\_\_. *Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19296.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19296.htm). Acesso em: 10 ago. 2008.
45. \_\_\_\_\_. *Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9883.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9883.htm). Acesso em: 10 abr. 2007.
46. \_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências* Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=140604>. Acesso em: 18 abr. 2009.
47. \_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 1.911-11, de 26 de outubro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.* Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=227961>. Acesso em: 18 abr. 2009.
48. \_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2216-37.htm#art11](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2216-37.htm#art11) . Acesso em: 18 abr. 2007.
49. \_\_\_\_\_. *Mensagem apresentada ao Congresso Nacional na abertura da Primeira Sessão da Décima Terceira Legislatura pelo Presidente da República Washington Luis P. de Sousa.* Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1319/000002.html>. Acesso em: 06 abr. 2009.
50. \_\_\_\_\_. *Mensagem apresentada ao Poder Legislativo em 3 de maio de 1935 pelo Presidente Getúlio Dornelles Vargas.* Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1324/000001.html>. Acesso em: 09 abr. 2009.

51. \_\_\_\_\_. *Proposta de Emenda à Constituição nº 398, de 2009. Insere o Capítulo IV ao Título V da Constituição Federal referente à atividade de inteligência e seus mecanismos de controle.* Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/686029.doc>. Acesso em: 05 set. 2009.
52. \_\_\_\_\_. *Projeto de Lei nº 1.862, de 1991. Dispõe sobre a atividade, fiscalização e controle, e dá outras providências.* Diário do Congresso Nacional (Seção I), 8 de outubro de 1991, p. 19487 a 19488.
53. \_\_\_\_\_. *Projeto de Lei nº 1.887, de 1991. Define atividade de inteligência e contrainteligência e determina outras providências.* Diário do Congresso Nacional (Seção I), 9 de novembro de 1991, p. 22514 a 22515.
54. \_\_\_\_\_. *Projeto de Lei nº 3.031, de 1992. Cria o Centro Federal de Inteligência e reorganiza a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.* Diário do Congresso Nacional (Seção I), 14 de julho de 1992, p. 16481 a 16489.
55. \_\_\_\_\_. *Tratado Interamericano de Assistência Recíproca de 2 de setembro de 1947.* Disponível em: <http://www.mp.ma.gov.br/site/centrosapoio/DirHumanos/TratAssistReciproca.htm>. Acesso em: 09 abr. 2009.
56. BRUNEAU, Thomas C. Entrevista concedida ao autor em 05 fev. 2009, na Escola de Guerra Naval. Gravação com duração de 66,38 min.
57. COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA. *Resolução nº 10, de 29 de setembro de 2008. Aprova as normas de funcionamento e de rito processual, delimitando competências, atribuições, procedimentos e outras providências no âmbito das Comissões de Ética instituídas pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994.* Disponível em: [http://www.univasf.edu.br/arquivos/drh/comissao\\_etica\\_7.pdf](http://www.univasf.edu.br/arquivos/drh/comissao_etica_7.pdf). Acesso em: 09 ago. 2009.
58. FELIX, Jorge Armando. *Gabinete de Segurança Institucional.* Conferência realizada em 19 de março de 2009 na Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro: EGN, [2009a]. 1DVD vídeo (123 min.), som, color.
59. \_\_\_\_\_. *Gabinete de Segurança Institucional.* Conferência realizada em 19 de março de 2009 na Escola de Guerra Naval. Palestra GSI-PR 19 MAR 09.ppt. Rio de Janeiro: GSI/PR, 2009b. 64 slides, color.
60. MINISTÉRIO DA DEFESA. *Estratégia Nacional de Defesa.* Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/eventos\\_temporarios/2008/estrategia\\_defesa\\_nacional.pdf](https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2008/estrategia_defesa_nacional.pdf). Acesso em: 09 jan. 2009.
61. PROCURADORIA-GERAL DO RIO GRANDE DO SUL. *Parecer nº 9130 de 05/03/1992.* Disponível em: [http://www.pge.rs.gov.br/cgi-bin/om\\_isapi.dll?clientID=616128419&infobase=parecernet&jump=par\\_9130&softpage=Document42](http://www.pge.rs.gov.br/cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=616128419&infobase=parecernet&jump=par_9130&softpage=Document42). Acesso em: 30 ago. 2009.
62. TRINDADE, Carlos Alberto Ataídes. *Fundamentos da Atividade de Inteligência.* Palestra da ABIN realizada em 23 de abril de 2008 na Escola de Guerra Naval. Palestra EGN-RIO23ABR 2008.ppt. Rio de Janeiro: ABIN, 2008. 54 slides, color.

63. U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. Permanent Select Committee on Intelligence. December 11, 2002: *Findings of the Final Report of the Joint Inquiry into the Terrorist Attacks of September 11, 2001*. Disponível em: <http://intelligence.house.gov/CaseStudies.aspx?Section=11>. Acesso em 25 jul. 2009.

## DOCUMENTOS SECUNDÁRIOS

### LIVROS, APOSTILAS E TESES

1. ABRAIC. Associação Brasileira dos Analistas de Inteligência Competitiva. *Glossário de Inteligência Competitiva*. Disponível em: <http://www.abraic.org.br/v2/glossario.asp>. Acesso em: 10 jan. 2009.
2. AGUILLAR, Fernando Herren. *Controle Social de Serviços Públicos*. 1ª. Ed. Editora Max Limonad. São Paulo: 1999.
3. ALEM, Jean-Pierre. *El Espionaje y el Contraespionaje*. 1ª ed. Fondo de Cultura Económica, México: 1983.
4. ALMEIDA, Adiel Teixeira; GOMES, Carlos Francisco Simões e GOMES, Luiz Flavio Autran Monteiro. *Tomada de Decisão Gerencial: enfoque multicritério*. 2ª ed. Editora Atlas, São Paulo: 2006.
5. ALMEIDA NETO. Wilson Rocha. *Inteligência e Contra-Inteligência no Ministério Público*. 1ª Ed. Editora Dictum. Belo Horizonte: 2009.
6. ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. *SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. Disponível em: [http://www.fafich.ufmg.br/pae/bibliografia\\_republica.htm](http://www.fafich.ufmg.br/pae/bibliografia_republica.htm). Acesso em: 09 jan. 2009.
7. AULETE DIGITAL, *Dicionário da Língua Portuguesa Caldas Aulete*. Disponível em: <http://www.auletedigital.com.br/download.html>. Acesso em: 09 jan. 2009.
8. BÍBLIA. Português. *Bíblia Sagrada*. Disponível em: <http://www.bibliaonline.net/?lang=BR>. Acesso em: 03 jan. 2009.
9. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11ª ed. Editora Universidade de Brasília. Brasília, 1998.
10. \_\_\_\_\_. *O Filósofo e a Política*. 1ª ed. 1ª reimpressão. Contraponto Editora. Rio de Janeiro, 2007.
11. BONANATE, Luigi. *A Guerra*. 1ª ed. Editora Estação Liberdade, São Paulo: 2001.
12. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª ed. Malheiros Editores Ltda., São Paulo: 2000. Disponível em: [http://www.4shared.com/file/96595247/bee2b5d/Paulo\\_Bonavides-Cincia\\_Politica.html](http://www.4shared.com/file/96595247/bee2b5d/Paulo_Bonavides-Cincia_Politica.html). Acesso em: 12 fev. 2009.
13. BORN, Hans. *Controle parlamentar da área de segurança nacional: princípios, mecanismos e práticas*. 1ª ed. União Inter-Parlamentar / Centro para o Controle Democrático das Forças Armadas de Genebra. Kiev: UCRÂNIA: 2005a.

14. BORN, Hans e LEIGH, Ian. *Hacia un Control Democrático de las Actividades de Inteligencia: Estándares Legales y Métodos de Supervisión*. 1ª. Ed. DCAF/Universidade de Durham/Parlamento da Noruega. 2005b. Disponível em: <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?id=18718&nav1=5> Acesso em: 04 mar. 2008.
15. BORN, Hans, JOHNSON, Lock K e LEIGH Ian. *Who's watching the spies?* First Edition. Potomac Books, Inc. Washington, DC, USA: 2005c.
16. BOUTHOU, Gaston e MOSCA, Gaetano. *História das Doutrinas Políticas*. 3ª ed. Editora Zahar, Rio de Janeiro: 1968.
17. BLUME, Fred H. *Annotated Justinian Code*. Second Edition. Timothy Kearley Editors. Wyoming. USA. 2009. Disponível em: <http://uwacadweb.uwyo.edu/blume&justinian/default.asp>. Acesso em: 23 jan. 2009.
18. BRUNEAU, Thomas C. e BORAZ, Steven C. *Reforming Intelligence: Obstacles to democratic control and effectiveness*. First Edition. University of Texas Press, Austin, Texas, USA: 2007.
19. CASANOVA, Giacomo. *The memoirs of Jacques Casanova de Seingalt*. London. 1894 Disponível em: <http://etext.library.adelaide.edu.au/c/casanova/c33m/> Acesso em: 12 fev. 2009.
20. CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e Política no Brasil*. 1ª ed. Editora Zahar, Rio de Janeiro: 2005.
21. CEPIK, Marco Aurélio Chaves. *Espionagem e democracia*. 1ª ed. Editora FGV, Rio de Janeiro: 2003.
22. CHAUI, Marilena. *Convite a Filosofia*. 12ª. Ed. Editora Ática, São Paulo, 2000. Disponível em: <http://www.livrosparatodos.net/livros-downloads/convite-a-filosofia.html>. Acesso em: 25 jul. 2009.
23. D'ARAÚJO, Maria Celina e CASTRO, Celso. *Ernesto Geisel*. 1ª ed. Editora FGV, Rio de Janeiro: 1997.
24. DULLES, Allen. *The craft of intelligence*. 1ª ed. Signet Book, New York, USA. 1965.
25. ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). *Manual Básico da Escola Superior de Guerra, Volume II - Assuntos Específicos*. Rio de Janeiro: 2008. Disponível em: <http://www.esg.br/pdf/MB%20VOL%202.pdf> . Acesso em: 21 jan. 2009.
26. FLORES, Moacyr. *Dicionário de História do Brasil*. 4ª ed. EDIPUCRS. Porto Alegre, 2008.
27. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio - Século XXI*. Versão Eletrônica. Lexikon Informática Ltda. Editora Nova Fronteira. Versão 3.0. nov. 1999.
28. FONTES, Luiz Carlos A. de A. *Fundamentos de Aerofotogrametria aplicada à Topografia*. Apostila. Universidade Federal da Bahia. Escola Politécnica. Departamento de Transportes. 1º Semestre de 2005. Disponível em: <http://www.topografia.ufba.br/nocoes%20de%20aerofotogrametriapdf.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2009.

29. FRONTINO, Sexto Julio. *Les Stratagèmes*. Édition de Ge. Frid. Wiegmann, 1798 (?) Disponível em: <http://www.gutenberg.org/etext/16237>. Acesso em: 29 jan. 2009.
30. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Anos de Incerteza (1930 - 1937)*. FGV/CPDOC. Disponível em: [http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_historia/hm/anos30-37/ev\\_radpol\\_pp.htm](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/hm/anos30-37/ev_radpol_pp.htm). Acesso em: 29 mar. 2009.
31. GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada*. 1ª ed. Companhia das Letras, São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.esnips.com/web/viciadosemlivroscolecoes-GASPARIElio/>. Acesso em: 10 abr. 2009.
32. GONÇALVES, Joanisval Brito. *Sed Quis Custodiet Ipso Cusodes? O Controle da Atividade de Inteligência em Regimes Democráticos: Os casos do Brasil e Canadá*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 2008. Disponível em: [http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/td\\_e\\_arquivos/51/TDE-2008-10-02T193107Z-3149/Publico/2008\\_JoanisvalBritoGoncalves.pdf](http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/td_e_arquivos/51/TDE-2008-10-02T193107Z-3149/Publico/2008_JoanisvalBritoGoncalves.pdf). Acesso em: 15 dez. 2008.
33. HIND, Allison. *História da Espionagem*. 1ª ed. Bloch Editores, Rio de Janeiro. 1967.
34. HOLANDA, Aurélio Buarque. Dicionário Aurélio Eletrônico – Século XX. Versão 3.0. Lexikon Informática Ltda. Novembro de 1999.
35. HOUAISS, Antônio. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Disponível em: <http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm>. Acesso em: 09 jan. 2009.
36. JOLIVET, Régis. *Curso de Filosofia*. 20ª ed. Editora Agir, Rio de Janeiro: 2001.
37. JESUS, Ivã Antonio dos Santos; MORAES, Luiz Sávio Marins; REIS, José Herbert Barros. *Inteligência Policial (Apostila)*. 2008, 29 págs. Disponível em: <http://www.tok2.com/home/gr2008feira/arquivos/Intelig%EAncia/Apostila%20Intelig%EAncia.pdf> Acesso em: 05 jan. 2009.
38. KANT, Immanuel. *Para a Paz Perpétua*. 1ª ed. Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz. Galicia: 2006. Disponível em: [http://www.igesip.org/pazperpetua\\_portugues.pdf](http://www.igesip.org/pazperpetua_portugues.pdf) Acesso em: 17 dez. 2008.
39. KENT, Sherman. *Informações Estratégicas*. 1ª ed. Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro. 1967.
40. LAGÔA, Ana. *SNI: como nasceu, como funciona*. 1ª ed. Editora Brasiliense, São Paulo: 1983.
41. LEE, Eric. *The Eremin Letter: Was Stalin an Agent of the Tsarist Okhrana?* Disponível em: <http://www.geocities.com/CapitolHill/2808/chap3.html>. Acesso em: 17 fev. 2009.
42. LIMA, Antonio Vandir de Freitas. *O Papel da Inteligência na Atualidade*. Monografia de Pós-Graduação “Lato Sensu”. Faculdade Albert Einstein, 2004. Disponível em: [www.senado.gov.br/sf/senado/spol/pdf/MonografiaVandir.pdf](http://www.senado.gov.br/sf/senado/spol/pdf/MonografiaVandir.pdf) Acesso em: 18 ago. 2007.
43. MAGNOLI, Demétrio. *Introdução: Além de Hobbes* in História da Paz. 1ª. Ed. Editora Contexto. São Paulo. 2008. págs. 9 a 19. Disponível em: [http://www.editoracontexto.com.br/files/livro/HISTORIA%20DA%20PAZ\\_INTRODUCAO.pdf](http://www.editoracontexto.com.br/files/livro/HISTORIA%20DA%20PAZ_INTRODUCAO.pdf). Acesso em: 09 fev. 2009.
44. MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. 1ª ed. Editora Martin Claret, São Paulo: 2006.

45. \_\_\_\_\_ . *Da Arte da Guerra*. 1ª ed. Editora Madras, São Paulo: 2003.
46. \_\_\_\_\_ . *Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. 4ª ed. Editora Universidade de Brasília, Brasília: 2000.
47. \_\_\_\_\_ . *O Príncipe / Escritos Políticos – Os Pensadores*. 4ª ed. Editora Nova Cultural, São Paulo: 1987.
48. MARXISTS INTERNET ARCHIVES. *Dicionário Político*. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/dicionario/>. Acesso em: 17 fev. 2009.
49. MAXIMIANO, Antonio César Amaru. *Introdução à Administração*. 6ª ed. Editora Atlas SA, São Paulo: 2004.
50. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24ª ed. Malheiros Editores, São Paulo: 1999.
51. MENDES, Norma Musco e SILVA, Gilvan Ventura da. *Diocleciano e Constantino: A Construção do DOMINATO* in Repensando o Império Romano: Perspectiva Socioeconômica, Política e Cultural. 3ª ed. Editora Mauad, Rio de Janeiro: 2006, p. 193 a 221.
52. MIGUENS, Altineu Pires. *NAVEGAÇÃO: A CIÊNCIA E A ARTE*. Navegação Eletrônica e em Condições Especiais. Vol. III. Diretoria de Hidrografia e Navegação. 2000. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/dhn/dhn/index.html>. Acesso em: 02 fev. 2009.
53. MOREIRA, Joaquim Manhães. *A Ética Empresarial no Brasil*. 1ª edição. Editora Pioneira. São Paulo: 1999. Disponível em: <http://www.mmaalaw.com/Default.aspx?menu=livro&pg=2>. Acesso em: 31 ago. 2009.
54. MOREIRA, Marcílio Marques. *O Pensamento Político de Maquiavel* in O Príncipe. 1ª ed. Editora Martin Claret, São Paulo: 2006, p. 11 a 26.
55. OCDE. Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa para empresas de controle estatal. 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/39/12/42524177.pdf>. Acesso em: 12. ago. 2009.
56. OLIVEIRA, Lúcio Sérgio Porto de. *A história da atividade de inteligência no Brasil*. Brasília: ABIN, 1999.
57. PEGORARO, Olinto. *Ética dos maiores mestres através da história*. 3ª ed. Editora Vozes, Petrópolis, Rio de Janeiro: 2008.
58. PLATT, Washington. *A Produção de Informações Estratégicas*. 1ª ed. Biblioteca do Exército e Editora Agir, Rio de Janeiro. 1974.
59. REIS, Gustavo Moraes Rego. Depoimentos. In: Os Anos de Chumbo: a memória militar sobre a repressão/ Introdução e organização Maria Celina D'Araujo, Glaucio Ary Dillon Soares, Celso Castro. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p.147-164. Disponível em : [http://www.cpdoc.fgv.br/producao\\_intelectual/index.asp?a=estante](http://www.cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/index.asp?a=estante). Acesso em: 17 abr. 2009.
60. RIBEIRO, Renato Janine. *A ética na política*. 1ª ed. Lazuli Editora, São Paulo: 2006.
61. ROWAN, Richard Wilmer. *Guillermo Stieber, el rey de los sabuesos de Bismarck* in Espías y Traidores. 1ª ed. Editora Zig-Zag, Santiago do Chile. 1955.

62. SILVA, Adelphino Teixeira da. *Administração e Controle*. 3ª ed. Editora Atlas, São Paulo: 1978.
63. SINGER, Kurt. *Espíás y Traidores*. 1ª ed. Editora Zig-Zag, Santiago do Chile. 1955.
64. SIRAQUE, Vanderlei. *Controle Social da função Administrativa do Estado*. 1ª Ed. Editora Saraiva. São Paulo: 2005.
65. SMITH, William A *Dictionary of Greek and Roman Antiquities*. John Murray Editors, London, 1875. Disponível em:  
<http://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/secondary/SMIGRA/home.html>  
Acesso em: 30 jan. 2009.
66. SPECK, Bruno Wilhelm. *INOVAÇÃO E ROTINA NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. 1ª. Edição. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo: 2000. Introdução disponível em:  
[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/bf\\_bancos/e0001438.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001438.pdf). Acesso em: 30 ago. 2009.
67. STEPAN, Alfred. *Os Militares: da Abertura à Nova República*. 4ª ed. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro: 1986.
68. STUART, James. *James speech to Parliament in The English Renaissance: An Anthology of Sources and Documents*. 1ª ed. Routledge Editors, New York: 1998, p. 121 e 122. Disponível em:  
[http://books.google.com.br/books?id=1eW5\\_KuetbkC&pg=PA121&lpg=PA121&dq=james+stuart+speech+to+parliament+1610+accountable&source=bl&ots=1fXh8tSHkB&sig=t4m-LuPWNpKWVzzFtwinbLw0lQA&hl=pt-BR&ei=i9hHSverGMz6tgenm-XEBg&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=1](http://books.google.com.br/books?id=1eW5_KuetbkC&pg=PA121&lpg=PA121&dq=james+stuart+speech+to+parliament+1610+accountable&source=bl&ots=1fXh8tSHkB&sig=t4m-LuPWNpKWVzzFtwinbLw0lQA&hl=pt-BR&ei=i9hHSverGMz6tgenm-XEBg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1). Acesso em 27 mai. 2009.
69. TÁVORA, Juarez. *Uma Política de Desenvolvimento para o Brasil*. 1ª ed. Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro: 1962.
70. TEIXEIRA, Heloisa. *Auditoria da Ética: nova visão da auditoria governamental na sua contribuição para o controle social*. Monografia apresentada na Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, 2007. 50 págs. Disponível em:  
[http://siga.ecg.tce.rj.gov.br/upload\\_arquivos/2007\\_PMGF\\_TeixeiraHeloisa.pdf](http://siga.ecg.tce.rj.gov.br/upload_arquivos/2007_PMGF_TeixeiraHeloisa.pdf) . Acesso em: 12. ago. 2009.
71. TREVISAN, Leonardo. *O Pensamento Militar Brasileiro*. 1ª ed. RocketEdition eBooksBrasil: 2005. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/militar2.html>. Acesso em 03 jun. 2009.
72. TUCIDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*. 1ª ed. Editora Universidade de Brasília, Brasília: 1982.
73. TZU, Sun. *A Arte da Guerra*. Trad. Pietro Nassetti. 1ª ed. Editora Martin Claret, São Paulo: 2007.
74. \_\_\_\_\_. *A Arte da Guerra*. Trad. Thomas Cleary. 1ª ed. Editora Pensamento, São Paulo: 2007a.
75. \_\_\_\_\_. *The Art of War*. Trad. Lionel Giles. Disponível em:  
<http://www.bygosh.com/artofwar/index.htm>. Acesso em: 18 set. 2008.

76. TZU, Sun; PIN, Sun. *A Arte da Guerra. Edição Completa*. Trad. Ralph D. Sawyer. 1ª ed. 3ª tiragem. Editora Martins Fontes, São Paulo: 2004.
77. US NAVY. *Fundamentals of Naval Intelligence*. Naval Education and Training Support Command. Government Printing Office. Washington. DC: 1975.
78. USTRA, Carlos Alberto Brilhante. *Rompendo o Silêncio*. 1ª ed. Editerra Editorial, Brasília: 1987. Disponível em:  
[http://www.averdadesufocada.com/images/rompendo\\_o\\_silencio/rompendosilencio.pdf](http://www.averdadesufocada.com/images/rompendo_o_silencio/rompendosilencio.pdf). Acesso em: 18 mar. 2009.
79. VALLS, Álvaro L. M. *O que é ética?* 2ª ed. Editora Brasiliense S.A., São Paulo: 1987.
80. VIROLI, Maurizio. *O Sorriso de Nicolau: História de Maquiavel*. 1ª ed. Editora Estação Liberdade, São Paulo: 2002.
81. WEBER, Max. *Economia e Sociedade – Fundamentos da Sociologia Compreensiva – Vol.2*. 1ª. Ed. Editora Universidade de Brasília. Brasília. 2004.
82. \_\_\_\_\_. *Ensaio de Sociologia*. 5ª. Ed. Editora Livros Técnicos e Científicos. Rio de Janeiro. 1982.
83. \_\_\_\_\_. *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída* in OS ECONOMISTAS. 1ª. Ed. Círculo do Livro. Editora Nova Cultural. São Paulo. 1997.
84. \_\_\_\_\_. *Sobre a Teoria das Ciências Sociais*. 1ª. Ed. Editora Moraes. São Paulo. 1991.
85. ZEPEDA, Jesús Rodríguez. *Estado y Transparencia: Un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de Transparencia n.º. 04. 5ª. Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. 2008. Disponível em:  
[www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas\\_transparencia/publicaciones/publicaciones/&a=cuadernillo4.pdf](http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas_transparencia/publicaciones/publicaciones/&a=cuadernillo4.pdf). Acesso em: 12 mai. 2009.

#### ARTIGOS DIVERSOS

1. ABIN. *80 anos da Atividade de Inteligência no Brasil*. Disponível em:  
[http://www.abin.gov.br/modules/mastop\\_publish/?tac=80\\_anos\\_da\\_Atividade\\_de\\_Inteligencia\\_no\\_Brasil](http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=80_anos_da_Atividade_de_Inteligencia_no_Brasil) Acesso em: 08 set. 2007.
2. \_\_\_\_\_. “*Caso Histórico: a Carta Forjada*”. In: Revista Brasileira de Inteligência. Brasília, DF, vol. 1, n. 1, dez 2005, págs. 91-96. Disponível em:  
[http://www.abin.gov.br/modules/mastop\\_publish/files/files\\_461cd315c85d4.pdf](http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/files/files_461cd315c85d4.pdf). Acesso em: 05 abr. 2009.
3. ABOUL-ENEIN, Youssef. Resenha do livro *Chief of Staff: The Principal Officers Behind History's Great Commanders* de David Zabecki. Disponível em:  
[http://www.dcmilitary.com/stories/070308/waterline\\_28134.shtml](http://www.dcmilitary.com/stories/070308/waterline_28134.shtml). Acesso em: 09 abr. 2009.
4. AZEVEDO, José Carlos Soares de. *Promoção da ética: a experiência da Comissão de Ética Pública*. VII Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD). Paineis : Ética como Instrumento de Gestão. Lisboa, Portugal, 8-11 Out. 2002. Disponível em:

- <http://www.clad.org.ve/fulltext/0044113.pdf>. Acesso em: 31ago. 2009.
5. BORN, Hans. *Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices*, in: *Connections – Quarterly Journal*, Vol III, December 2004: págs. 1-12. Disponível em: <https://consortium.pims.org/towards-effective-democratic-oversight-of-intelligence-services-lessons-learned-from-comparing-national-practices>. Acesso em: 05 mai. 2009.
  6. BUZANELLI, Márcio Paulo. *Evolução histórica da atividade de inteligência no Brasil*. IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública. Madri, Espanha, 2 a 5 de novembro de 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/gsi/saei/CLAD/2004/2004\\_IX\\_CLAD\\_BUZANELLI.pdf](http://www.planalto.gov.br/gsi/saei/CLAD/2004/2004_IX_CLAD_BUZANELLI.pdf). Acesso em: 17 mar. 2009.
  7. CAMPOS, Anna Maria de Souza Monteiro. *Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?* Revista de Administração Pública, 24 (2)30-50, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990. Disponível em: [http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp\\_pe\\_admbrasil\\_bib\\_livros3a.asp](http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_pe_admbrasil_bib_livros3a.asp). Acesso em: 03 jan. 2009.
  8. CARDOSO, Alberto Mendes. *O processo de reformulação da atividade de inteligência no Brasil*. In ANAIS DO IV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS, Núcleo de Estudos Estratégicos, Universidade Estadual de Campinas, 10 a 14 de maio de 1998. Págs. 231 a 236. Disponível em: <http://www.egn.mar.mil.br/cepe/enee/ivEnee/anaisIVenee.zip>. Acesso em: 25 abr. 2009.
  9. CEPIK, Marco e ANTUNES, Priscila. *Profissionalização da Atividade de Inteligência no Brasil: Critérios, Evidências e Desafios Restantes*. 2003. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/12133523/Profissionalizacao-Da-Atividade-de-Inteligencia-2003>. Acesso em 07 set. 2008.
  10. COSTA, Fabrício Piassi. *O valor judicial dos documentos produzidos pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)*. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 2112, 13 abr. 2009. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12626>. Acesso em: 30 jul. 2009.
  11. COUTTO, Pedro do. *Rua Toneleros, o abismo de Getúlio Vargas*. Jornal do Brasil, “JB on line”. 02 de agosto de 2004. Disponível em: <http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/brasil/2004/08/01/jorbra20040801004.html>. Acesso em: 15 mai. 2009.
  12. DEFLEM, Mathieu. *International Policing in 19th-Century Europe: The Police Union of German States, 1851-1866* in *International Criminal Justice Review*. 1996. V.6 págs.36 a 57. Disponível em: <http://www.cas.sc.edu/socy/faculty/deflem/zverold.htm>. Acesso em: 23 jan. 2009.
  13. DINIZ, Simone. *Acesso à Informação: O Habeas Data como Instrumento Individual deste Direito*. Centro de Estudos de Justicia de las Américas. 2004. Disponível em: <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/bra-habeas-data.pdf>, Acesso em: 18 jun. 2009.
  14. ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. *Breve Histórico do Estado-Maior do Exército*. Disponível em: <http://www.eme.eb.mil.br/historico.html>. Acesso em: 09 abr. 2009.

15. FERNANDES, Flávio Sátiro. *Prestação de contas: instrumento de transparência da Administração*. Jus Navigandi, Teresina, ano 1, n. 15, jun. 1997. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=335>. Acesso em: 30 ago. 2009.
16. GAMA, Maria Clara S. Salgado. *A Teoria das Inteligências Múltiplas e suas implicações para Educação*. 1998. Disponível em: <http://www.homemdemello.com.br/psicologia/intelmult.html> Acesso em: 04 jan. 2009.
17. GILL, Peter. *Inteligência, Controle Público e Democracia*. Seminário Atividades de Inteligência no Brasil - Contribuições para a Soberania e a Democracia. 6 e 7 de novembro de 2002. Disponível em: [www.senado.gov.br/web/comissoes/ccai/04-Primeira%20Parte.pdf](http://www.senado.gov.br/web/comissoes/ccai/04-Primeira%20Parte.pdf). Acesso em: 04 jan. 2009.
18. GODFREY, E. Drexel, Jr. *Ethics and Intelligence*. Foreign Affairs, April 1978, págs. 624-642.
19. GOOD, Sílvia. *A Atividade de Inteligência, o Estado e a Sociedade*. Anais do IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Núcleo de Estudos Estratégicos. Universidade Estadual de Campinas. 10 a 14 de Maio de 1998. Disponível em: <http://www.egn.mar.mil.br/cepe/enee/ivEnee/anaisIVenee.zip>. Acesso em 18 mai. 2009.
20. HOLLINS, Dave. Resenha do livro *Secret Service: British Agents in France, 1792-1815* de Elizabeth Sparrow. Disponível em: [http://www.napoleon-series.org/reviews/general/c\\_sparrow.html](http://www.napoleon-series.org/reviews/general/c_sparrow.html). Acesso em: 09 fev. 2009.
21. IOFFE, Alexandr. *Espionage during Napoleonic Wars*. Disponível em: <http://www.espionageinfo.com/Mo-Ne/Napoleonic-Wars-Espionage-During.html>. Acesso em: 06 fev. 2009.
22. JUILLET, Alain. *L'utilisation de l'intelligence stratégique comme outil pour développer l'économie nationale et la compétitivité des entreprises dans un monde globalisé*. Primeiro Seminário de Inteligência Estratégica, realizado no Rio de Janeiro, em 17 de outubro de 2007. Apresentação disponível em: [http://www.ccfb.com.br/\\_pdfs/juillet.pdf](http://www.ccfb.com.br/_pdfs/juillet.pdf). Acesso em: 26 nov. 2007.
23. MAROT, Rodrigo Sá Vicente. *Conceito de inteligência*. Disponível em: <http://www.psicosite.com.br/pro/art004.htm>. Acesso em: 04 jan. 2009.
24. MENDES, Jerônimo. *Princípios, Valores e Virtudes*. 17 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.gestaodecarreira.com.br/reflexao/875-principios-valores-e-virtudes>. Acesso em: 04 jun. 2009.
25. MIRANDA, Ana Paula Mendes de. *Segredos e Mentiras, Confidências e Confissões: reflexões sobre a representação do antropólogo como inquisidor* in *Comum*. 2001. V.6 n° 17 págs. 91 a 110.
26. NASCIMENTO, Márcio Gondim do. *O controle da administração pública no Estado de Direito*. 06 de maio de 2005. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2023/O-controle-da-administracao-publica-...14/8/2009>. Acesso em: 14 ago. 2009.
27. NEVES, Alexandre Franco. *Controle judicial da discricionariedade da Administração Pública* in *Revista Jus Vigilantibus*. maio de 2007. Disponível em:

- <http://jusvi.com/artigos/25239>. Acesso em: 14 jun. 2009.
28. OBERACKER, Carlos H. *O marechal-de-campo Gustavo Henrique von Braun, chefe do primeiro Estado-Maior do Exército brasileiro: com realce para os corpos alemães que participaram na Campanha da Cisplatina (1826 a 1828)* Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas (Anuário de História da América Latina). Nº. 21, 1984, págs. 211-263. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2575647>. Acesso em: 04 abr. 2009.
  29. PELLANDA, Osiris Vargas. *Ética profissional na atividade de Inteligência: uma abordagem jusfilosófica*. In: Revista Brasileira de Inteligência. Brasília, DF, vol. 1, n. 1, dez 2005, págs. 53 a 68. Disponível em: [http://www.abin.gov.br/modules/mastop\\_publish/files/files\\_461cd315c85d4.pdf](http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/files/files_461cd315c85d4.pdf). Acesso em: 05 abr. 2009.
  30. PEREIRA, Antônio Carlos. *A Atividade de Inteligência, o Estado e a Sociedade*. In ANAIS DO IV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS, Núcleo de Estudos Estratégicos, Universidade Estadual de Campinas, 10 a 14 de maio de 1998. Págs. 237 a 239. Disponível em: <http://www.egn.mar.mil.br/cepe/enee/ivEnee/anaisIVenee.zip>. Acesso em: 25 abr. 2009.
  31. PRESTES, Anita Leocadia. *70 Anos da Aliança Nacional Libertadora (ANL)*. Estudos Ibero-Americanos. PUCRS. v. XXX, n. 1, p. 101-120, junho 2005. Disponível em: [http://www.hcomparada.ifcs.ufrj.br/70anos\\_anitaleocadia.doc](http://www.hcomparada.ifcs.ufrj.br/70anos_anitaleocadia.doc). Acesso em: 05 abr. 2009.
  32. RABELO, Aldo. *Inteligência, Controle Público e Democracia*. Seminário Atividades de Inteligência no Brasil - Contribuições para a Soberania e a Democracia. 6 e 7 de novembro de 2002. Disponível em: [www.senado.gov.br/web/comissoes/ccai/04-Primeira%20Parte.pdf](http://www.senado.gov.br/web/comissoes/ccai/04-Primeira%20Parte.pdf). Acesso em: 04 jan. 2009.
  33. RAELE, Ricardo. *Aula 3 e 4 - CONTEÚDO - Teoria Geral da Administração*. 09 de maio de 2008. Disponível em: <http://ricardoraele.livreforum.com/teoria-geral-da-administracao-f1/aula-3-e-4-conteudo-teoria-geral-da-administracao-t4.htm>. Acesso em: 04 ago. 2009.
  34. ROCHA PAIVA, Luiz Eduardo. *A Escola do Método – Cem Anos Pensando o Exército*. Revista do Programa de Atualização dos Diplomados pela ECEME (PADECEME), Rio de Janeiro. n. 10, p. 5-10, 1. quad. 2005. Disponível em: <http://www.eceme.ensino.eb.br/padeceme/2005/padeceme-01-2005.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2007.
  35. RODRIGUES, Geisa de Assis; FILHO, Robério Nunes dos Anjos. *Estado Democrático de Direito: Conceito, História e Contemporaneidade*. Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais (IBEC) Revista Eletrônica. Teoria Geral do Direito. 2005. Disponível em: <http://www.ibec.inf.br/geisa.pdf>. Acesso em: 05 set. 2009.
  36. ROMANO, Roberto. *Razão de Estado em Maquiavel e Spinoza* in O APOLÍTICO. 14 de fevereiro de 2007. Disponível em: <http://oapolitico.blogspot.com/2007/02/raison-dtat-em-maquiavel-e-spinoza.html>. Acesso em: 22 jul.2008.
  37. RORATTO, João Manoel e CARNIELLI, Beatrice Laura. *O pensar e a criação de um organismo de Inteligência Federal no Brasil: antecedentes históricos* in REVISTA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. Brasília: ABIN, v. 2, n. 2, abr. 2006. págs. 9 a 20. Disponível em:

- [http://www.abin.gov.br/modules/mastop\\_publish/files/files\\_461cd32682f38.pdf](http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/files/files_461cd32682f38.pdf). Acesso em: 11 abr. 2009.
38. SCHILLING, Voltaire. *Ivan, o Terrível*. Disponível em: [http://www.terra.com.br/voltaire/antiga/ivan\\_grozny.htm](http://www.terra.com.br/voltaire/antiga/ivan_grozny.htm). Acesso em: 09 jan. 2009.
39. SILVA, Roberto Romano da. *O Desafio do Segredo e a Democracia*. Disponível em: <http://www.unicamp.br/fea/ortega/NEO/RobertoRomano-ODEsafioDoSegredo.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2009.
40. SOUZA, Eduardo Pascoal. *Sobre as semelhanças e diferenças entre Inteligência e Investigação*. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/artigos/sobre-as-semelhancas-e-diferencas-entre-inteligencia-e-investigacao>. Acesso em: 11 mar. 2009.
41. VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *Inteligência e Interesses Nacionais*. III Encontro de Estudos: Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI (Anais). Brasília . 2004 153 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/gsi/SAEI/paginas/inteligencia.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2008.

## GLOSSÁRIO

**ACESSO:** Possibilidade e ou oportunidade de obter conhecimento de assunto sigiloso

**AGENTE PROVOCADOR:** Pessoa que é empregada secretamente para induzir ou provocar outra pessoa, ou grupo, a cometer um ato ilegal. Refere-se também ao indivíduo que é infiltrado para comprometer as atividades de um grupo de dentro do próprio grupo.

**ÁREA SIGILOSA:** Área em que se situam instalações, edificações ou imóveis de qualquer tipo, ou somente parte deles, que requeira a adoção de medidas especiais em proveito da segurança de assuntos sigilosos que nela sejam tratados, manuseados ou guardados

**ASSUNTO SIGILOSO:** É aquele cujo conhecimento irrestrito ou divulgação possa acarretar qualquer risco à segurança da sociedade e do Estado.

**BUSCA DE DADOS:** É a ação de procura de dados de obtenção difícil (dados negados), necessitando para isso fazer uso de técnicas operacionais e do acionamento do elemento de operações, que empreguem métodos que atendam aos princípios éticos e legais preconizados.

**CLASSIFICAÇÃO:** Atribuição, pela autoridade competente, de grau de sigilo a um material, documento ou área que contenha ou utilize assunto sigiloso.

**COLETA DE DADOS:** É a ação que permite a obtenção de dados e/ou conhecimentos por vias convencionais e ostensivas, ou seja, sem necessidade de utilização de técnicas operacionais e de pessoal especializado.

**COMPARTIMENTAÇÃO:** É a divisão das atividades do Órgão de Inteligência por assuntos, em que cada setor conhece apenas e tão somente aquilo que estiver afeto à sua necessidade de conhecer. Guarda relação direta com o princípio da segurança.

**COMPROMETIMENTO:** Perda de segurança resultante de obtenção, por pessoa não autorizada, do conhecimento de assunto sigiloso.

**COMUNIDADE DE INTELIGÊNCIA:** É o conjunto de órgãos de inteligência que tem como objetivo comum assessorar um processo decisório de alto nível e que compartilham de forma voluntária os conhecimentos produzidos, mediante solicitação das partes interessadas.

**CONHECIMENTO:** É a representação de um fato ou de uma situação, reais ou hipotéticos, de interesse para a Atividade de Inteligência, produzida pelo profissional de Inteligência. É o

resultado do processamento completo das informações obtidas pela Atividade de Inteligência.

**CONTRAINTELIGÊNCIA:** É o segmento da Atividade de Inteligência que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a inteligência adversa e ações de qualquer natureza que constituam ameaça à salvaguarda de dados, informações e conhecimentos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, bem como das áreas e dos meios que os retenham ou em que transitem, sendo função inerente à atividade de inteligência, dela não podendo ser dissociada. É reativa e preventiva, pois visa impedir o acesso a esses conhecimentos, por indivíduos, órgãos ou agências interessadas.

**CREDENCIAL DE SEGURANÇA:** Certificado, concedido por autoridade competente, que habilita uma pessoa a ter acesso a assunto sigiloso.

**CUSTÓDIA:** Responsabilidade pela segurança de assunto sigiloso, decorrente da posse de material ou documento sigiloso.

**DADO:** É qualquer fato ou situação, comunicação, notícia, extrato de documentos, denúncia, no sentido leigo, não processados.

**DOCUMENTO SIGILOSO:** Documento impresso, datilografado, gravado, desenhado, manuscrito, fotografado ou reproduzido que contenha assunto cujo conteúdo necessita ser de divulgação restrita a pessoas credenciadas, exigindo que se estabeleça um grau de classificação para este sigilo (ver glossário grau de sigilo).

**DOCTRINA DE INTELIGÊNCIA:** Consiste em um conjunto de normas, valores, princípios e pressupostos que regem a atividade de inteligência, no que diz respeito a teoria, a produção e o emprego da Inteligência.

**ESPIONAGEM:** Ação de busca de dados protegidos, visando normalmente beneficiar estados, organizações ou indivíduos. O termo circunscreve a busca ilegal e antiética de dados.

**ESTÓRIA-COBERTURA:** Técnica operacional que consiste no emprego de uma estória de proteção por pessoas, instalações ou organizações para encobrir propósitos ou ações nas Operações de Inteligência. Assim sendo, visa proteger o sigilo das Operações de Inteligência, as identidades do órgão e do pessoal empenhado na busca, bem como a proporcionar a proteção física do pessoal, do material e das instalações.

**FONTES ABERTAS (OPEN SOURCE):** São dados e/ou informações de domínio público, isto é, que se encontram disponíveis para qualquer pessoa, podendo ser legal e eticamente acessada a baixo custo.

**GRAU DE SIGILO:** Gradação atribuída a um assunto sigiloso, de acordo com a natureza de seu conteúdo e tendo em vista a conveniência de limitar sua divulgação às pessoas que tenham necessidade de conhecê-lo.

**INFORMAÇÃO:** É o resultado do processamento dos dados coerentemente coletados.

**INTELIGÊNCIA:** É o segmento da atividade de inteligência, que objetiva a obtenção e análise de dados e informações e de produção e difusão de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, relativos a fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental, a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado. É proativa, pois se antecipa aos fatos e busca obter, analisar, interpretar e disseminar conhecimentos.

**INVESTIGAÇÃO PARA CREDENCIAMENTO:** Averiguação sobre a existência dos requisitos indispensáveis para concessão de credencial de segurança.

**MATERIAL SIGILOSO:** Toda matéria, substância ou artefato que, por sua natureza, deva ser do conhecimento restrito, por conter e/ou utilizar assunto sigiloso.

**MENTALIDADE DE INTELIGÊNCIA:** É a crença na importância da atividade de inteligência, bem como nos retornos positivos que se tem com a boa prática de seu exercício. Reflete-se na observação dos preceitos referentes à necessidade de conhecer, bem como ao trato com material sigiloso.

**NECESSIDADE DE CONHECER:** Condição pessoal, inerente ao efetivo exercício de cargo, função, emprego ou atividade, indispensável para que uma pessoa possuidora de credencial de segurança tenha acesso a dados ou informações sigilosas.

**NECESSIDADE DE INTELIGÊNCIA:** É o conjunto de dados e/ou informações que um decisor precisa ter à sua disposição a fim de poder tomar a melhor decisão.

**OPERAÇÃO DE INTELIGÊNCIA:** É o conjunto de ações de busca, com o emprego de técnicas operacionais e meios especializados, planejado e executado com vista à obtenção de dados protegidos e interesse dos trabalhos desenvolvidos por um Órgão de Inteligência.

**OPORTUNIDADE:** Princípio da atividade de inteligência que consiste em desenvolver ações e apresentar resultados em um prazo apropriado à sua utilização. Os dados e informações devem ser transmitidos em espaço de tempo adequado, que permita a tomada de ações oportunas para reduzir possíveis prejuízos e atingir os objetivos previstos. Este princípio é coerente com o art. 37 da Constituição Federal, que exige a eficiência em toda a administração pública.

**SISTEMA DE INTELIGÊNCIA:** É o conjunto de órgãos pertencentes a comunidade de inteligência que, por meio de documentos legais como leis, decretos, acordos, convênios, entre outros, tem formalizado um processo de intercâmbio rotineiro de dados e informações, focados nos interesses das agências integrantes.

**SEGREDO DE ESTADO:** São os dados ou informações cujo conhecimento irrestrito ou divulgação possa acarretar qualquer risco à segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

**VAZAMENTO:** É a divulgação, não autorizada, de informação ou dado sigiloso.

**VERDADE:** Consiste na perfeita concordância do conteúdo do pensamento com o objeto. A verdade é um atributo que se vincula à relação entre o conteúdo do pensamento (sujeito) e os fatos ou situações (objeto).

**VISITA:** Pessoa cuja entrada foi admitida, em caráter excepcional, em área sigilosa.

## ANEXO A



### AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

PORTARIA nº 472/ABIN/GSI/PR, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2006.

**Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN.**

**O DIRETOR-GERAL DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA**, no uso da atribuição conferida pelo art. 16, inciso VI, do Anexo I do Decreto nº 5.609, de 9 de dezembro de 2005,

#### **RESOLVE:**

Art. 1º. Fica aprovado o Código de Ética Profissional do Servidor da Agência Brasileira de Inteligência, na forma do Anexo à presente portaria.

Art. 2º. Cabe à Comissão de Ética instituída pela Portaria nº 167/ABIN/GSIPR, de 19 de abril de 2002, zelar pelo cumprimento do Código de Ética anexo, bem como

propor alterações no mesmo sempre que se fizer necessário, na forma do inciso XVI do Anexo ao Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994.

Parágrafo único. A Comissão de Ética de que trata este artigo estará vinculada tecnicamente às deliberações da Comissão de Ética Pública criada pelo Decreto de 26 de maio de 1999, bem como àquelas da Comissão de Ética dos Agentes Públicos da Presidência e Vice-Presidência da República, instituída pelo Decreto nº 4.081, de 11 de janeiro de 2002, e sua composição será comunicada à Secretaria da Administração Federal da Presidência da República a cada designação de seus membros titulares e suplentes.

Art. 3º. Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

**MÁRCIO PAULO BUZANELLI**  
Diretor-Geral da Abin

**CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL  
DO SERVIDOR DA  
AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA – ABIN**

**CAPÍTULO I  
DOS PRINCÍPIOS E REGRAS DE CONDUTA  
SEÇÃO I  
Dos fundamentos**

Art. 1º. Para fins deste Código, entende-se por servidor da Agência Brasileira de Inteligência, além dos integrantes do quadro de servidores efetivos do órgão, todo aquele que por força de lei, contrato ou de qualquer ato jurídico de provimento ou designação, exerça cargo, emprego ou função na ABIN.

Parágrafo único. As disposições deste código aplicam-se igualmente, quando cabíveis, aos servidores inativos da ABIN.

Art. 2º. O presente Código de Ética tem por objetivo:

I – estabelecer os valores que norteiam a atividade de Inteligência e os padrões de conduta inerentes ao exercício de cargo, emprego ou função na ABIN;

II – garantir o exercício de uma conduta ética e moral condizente com os altos valores que devem orientar os profissionais da atividade de Inteligência de Estado em serviço na ABIN, buscando atender estritamente às necessidades e aos interesses do Estado e da sociedade.

III – elucidar situações que possam suscitar conflitos entre as atribuições públicas do servidor da ABIN e seu interesse privado, buscando evitar sua ocorrência;

IV– dar a maior transparência possível às atividades da ABIN, com observância dos limites próprios da atividade de Inteligência, os quais exigem sigilo no trato de informações sensíveis.

Parágrafo único. Os servidores da ABIN devem ter plena consciência de sua condição de servidores de Estado, em funções de assessoramento à expressão política dos sucessivos governos e a serviço do Estado Democrático de Direito.

Art. 3º. Os servidores da ABIN devem ser imparciais no processamento das informações, não lhes agregando juízos de valor decorrentes de interesses ou convicções pessoais de caráter filosófico, ideológico, religioso, político, societário ou corporativo.

Art. 4º. A verdade é um valor intrínseco do Profissional de Inteligência, não devendo ser omitida ou falseada ainda que contrarie os interesses do próprio servidor.

Parágrafo único. Pode-se restringir a verdade quando, para a obtenção de dados e conhecimentos, for necessário resguardar métodos e técnicas utilizados na atividade de Inteligência.

## **SEÇÃO II**

### **Dos princípios**

Art. 5º. A finalidade institucional da atividade de Inteligência é a defesa do Estado e da sociedade, de modo que o servidor da ABIN deve exercer suas atribuições legais com foco nesses valores e com base nos seguintes princípios:

I – responsabilidade: o desempenho profissional do servidor da ABIN consiste em subsidiar decisões superiores a fim de obter resultados que compatibilizem os interesses do Estado aos direitos e garantias individuais;

II – discricção: o sigilo profissional é inerente à atividade de Inteligência, e o servidor da ABIN deve zelar pela imagem de sua instituição, garantindo a preservação do sigilo das informações e dos métodos e técnicas operacionais, sem perder de vista o princípio da publicidade e transparência, sempre que cabível;

III – verdade: o servidor da ABIN deve ter compromisso com a avaliação criteriosa e a apresentação isenta dos conhecimentos produzidos e disseminados pela Agência, independentemente de seu grau de sigilo;

IV – criatividade: o servidor da ABIN deve ser dinâmico e buscar, dentro dos parâmetros deste Código de Ética, todos os meios a seu alcance para obter e processar as informações de que necessita e dispõe para o cumprimento de suas atribuições legais.

Art. 6º. A preocupação com a moralidade não deve se restringir à observância passiva dos deveres éticos

fixados neste Código. É imperativo que os servidores adotem atitude dinâmica, criativa e pró-ativa e aperfeiçoem, de modo contínuo, a capacidade de julgar equilibrada e conscientemente a necessidade, a pertinência, a adequação e a proporcionalidade de suas ações.

### **SEÇÃO III**

#### **Dos deveres**

Art. 7º. Sem prejuízo das atribuições, deveres e responsabilidades previstos em outros instrumentos legais vigentes, o servidor da ABIN tem os seguintes deveres:

I – ser leal à Nação e ao Estado;

II – conduzir-se com absoluta dignidade na vida profissional, demonstrando apreço pelo cargo, emprego ou função que ocupa, bem como respeito nas relações interpessoais;

III – haver-se com desprendimento e altruísmo nas relações profissionais e dedicar-se de forma abnegada a seus afazeres, sem permitir que desejos pessoais ou corporativos se sobreponham aos interesses do órgão;

IV – exercer a atividade de Inteligência com independência, critério, oportunidade e em benefício das instituições nacionais, com fundamento na liberdade de investigação e na dignidade da pessoa humana, livre de pressões ou influências contrárias a tais instituições;

V – ter a busca da verdade como elemento primordial de suas ações;

VI – ser discreto no trato dos assuntos de serviço;

VII – resguardar e proteger a origem dos dados e a identidade das fontes de informação do órgão, ressalvada a obrigação legal de denunciar responsáveis por ações delituosas;

VIII - guardar segredo profissional dos assuntos classificados e protegidos pela legislação em vigor, mantendo sob sigilo métodos e técnicas utilizados na atividade, bem como os resultados das ações de Inteligência;

IX – ser impessoal, imparcial, apartidário e íntegro no exercício profissional, e não se valer de sua condição de servidor da ABIN caso se engaje em proselitismo político fora do trabalho;

X – comunicar ao chefe imediato a existência de conflitos de interesse que possam afetar a imparcialidade de suas decisões, análises ou pareceres;

XI – proceder sempre de maneira ilibada, inclusive nos negócios pessoais, e ter conduta compatível com a condição de servidor da ABIN quando estiver fora do local de trabalho;

XII – buscar continuamente o aprimoramento profissional;

XIII – ser leal para com a sua instituição e dar conhecimento imediato à autoridade superior de qualquer fato relativo aos interesses do serviço;

XIV – utilizar técnicas, meios e ações para a proteção do conhecimento e a segurança das informações, de conformidade com as políticas e normas da instituição;

XV – conhecer, acatar e divulgar as normas institucionais, atendendo com presteza às ordens de seus superiores e evitando conduta negligente;

XVI – resistir a todas as pressões atentatórias aos princípios deste Código de Ética, promovida por terceiros que visem obter quaisquer favores, benesses ou vantagens para si ou para outrem;

XVII – comunicar imediatamente a seus superiores todo e qualquer ato ou fato contrário ao interesse público e exigir as providências cabíveis;

XVIII – conhecer e divulgar este Código de Ética, velando por seu cumprimento.

XIX – denunciar à Comissão de Ética da ABIN quaisquer atos de desrespeito aos dispositivos deste código, que tenha presenciado ou tomado conhecimento, e contribuir para sua apuração.

#### **SEÇÃO IV** **Dos impedimentos**

Art. 8º. Sem prejuízo das vedações previstas em outros instrumentos legais vigentes, aos servidores da ABIN é vedado:

I – fazer uso de informações privilegiadas obtidas no exercício da atividade e dos recursos da instituição em benefício próprio ou de terceiros;

II – valer-se da condição de servidor da ABIN, inclusive com o uso da identidade funcional, para auferir vantagens ou favores, em benefício próprio ou de terceiros;

III – desobedecer a leis e regulamentos a pretexto de realizar suas missões;

IV – exercer, durante o horário de trabalho, atividade estranha a suas atribuições funcionais;

V – exercer qualquer atividade profissional, remunerada ou não, que colida com os princípios deste Código;

VI – associar-se a empreendimentos antiéticos ou de cunho moralmente duvidoso;

VII – opinar publicamente a respeito de assunto sigiloso tratado pela ABIN, sem autorização do titular do órgão.

VIII – manifestar opiniões preconceituosas de qualquer natureza;

IX – dificultar o compartilhamento de informações com pessoas que detenham credencial de segurança e necessidade de conhecer, quando do interesse do serviço;

X – acobertar erro ou conduta antiética de outro servidor.

Parágrafo único. Após deixar o cargo, emprego ou função, o servidor da ABIN não poderá valer-se de informações sigilosas obtidas durante o exercício de

suas atribuições funcionais para prestar consultoria a pessoa física ou jurídica, mesmo a sindicato ou associação de classe.

#### **SEÇÃO IV**

##### **Do compromisso**

Art. 9º. No ato de posse ou entrada em exercício, no caso de servidores requisitados, os servidores prestarão compromisso de fidelidade aos princípios, normas e regulamentos, nos seguintes termos:

*"Como integrante da Agência Brasileira de Inteligência e perante a Bandeira do Brasil, a Constituição Federal e pela minha honra, prometo fiel observância às leis, normas e regulamentos; lealdade aos seus princípios, valores e tradições; e dedicação integral ao serviço da Pátria."*

#### **CAPÍTULO II**

##### **DA COMISSÃO DE ÉTICA DA ABIN**

Art. 10. Cabe ao Diretor-Geral Adjunto da ABIN designar, mandando publicar em Boletim de Serviço, os membros da Comissão de Ética da ABIN. Essa será composta por três membros titulares e igual número de suplentes escolhidos entre servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego permanente. Seu mandato terá a

duração de 1 (um) ano, com possibilidade de recondução por igual período.

§ 1º. No ato de designação, a referida autoridade indicará um dos membros titulares para presidir a comissão.

§ 2º. A Comissão de Ética da ABIN subordina-se administrativamente ao Diretor-Geral Adjunto, a quem reportará as ocorrências de violações éticas que tenha apurado ou de que tenha tido notícia.

§ 3º. A Comissão de Ética da ABIN vincula-se tecnicamente às deliberações da Comissão de Ética Pública, criada pelo Decreto de 26 de maio de 1999, bem como àquelas da Comissão de Ética dos Agentes Públicos da Presidência e Vice-Presidência da República, instituída pelo Decreto nº 4.081, de 11 de janeiro de 2002.

Art. 11. À Comissão de Ética compete:

I – zelar pela observância, pelos servidores da ABIN, do presente Código de Ética, assim como do Código de Ética do Servidor Público Civil Federal, instituído pelo Decreto nº 1.171/94; do Código de Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República, instituído pelo Decreto nº 4.081/02; e do Código de Conduta da Alta Administração Federal, instituído pela Exposição de Motivos CCPR nº 37, de 18 de agosto de 2000, aprovada pelo Senhor Presidente da República, em 21 de agosto de 2000;

II – editar resoluções, após aprovação do Diretor-Geral Adjunto, veiculando normas regimentais, bem como normas interpretativas e de aprimoramento deste Código de Ética;

III – apurar condutas que possam configurar violação às normas éticas vigentes, de ofício ou em razão de denúncia plausível e suficiente, sob a forma do rito sumário previsto no inciso XIX do Código de Ética do Servidor Público Civil Federal;

IV – dar ampla divulgação ao Código de Ética da ABIN;

Art. 12. Em caso de violação ética apurada em processo administrativo de sua competência, a Comissão de Ética da ABIN, sem prejuízo das sanções cabíveis, executadas por outras esferas de apuração, poderá adotar, ainda, as seguintes providências:

I – censura ética, fundamentada em parecer assinado por todos os seus integrantes, com ciência do servidor censurado;

II – encaminhamento de expediente ao Diretor-Geral Adjunto, quando se tratar de fato que enseje providências administrativas de caráter disciplinar.

§ 1º. Quando o servidor eticamente censurado for ocupante de função ou cargo em comissão, a Comissão de Ética da ABIN, dependendo da gravidade da infração, poderá encaminhar ao Diretor-Geral Adjunto recomendação de exoneração do servidor do respectivo cargo ou função, a qual será submetida ao Diretor-Geral caso julgada pertinente.

§ 2º. Sempre que se constatar que a violação ética constitua infração ao Código de Conduta da Alta Administração Federal, a Comissão de Ética dará ciência ao Diretor-Geral Adjunto para que este, após apreciação do Diretor-Geral, encaminhe a questão à Comissão de Ética Pública criada pelo Decreto de 26 de maio de 1999, para as providências de sua alçada.

Art. 13. Mediante específica delegação de competência, a Comissão de Ética da ABIN poderá fazer-se representar por outros servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego permanente para conduzir diligências necessárias à apuração de violações éticas ocorridas no âmbito das Superintendências Estaduais ou unidades destacadas.

Art. 14. A Comissão de Ética da ABIN manterá registro de todas as ocorrências que se circunscrevam a sua área de atribuições, para efeito de instruir e fundamentar nomeações diversas, e para todos os demais procedimentos funcionais afetos aos servidores que dependam ou sejam influenciados por sua conduta ética.

Art. 15. À Comissão de Ética não compete a análise e o pronunciamento sobre questões disciplinares.

Parágrafo único. Não obstante o disposto no caput deste artigo, a reiterada infringência aos dispositivos deste código caracteriza infração disciplinar, que será reportada à autoridade competente para instauração da correspondente sindicância ou processo administrativo

disciplinar, conforme o caso, independentemente da aplicação de nova censura ética.

Art. 15. Aplicam-se igualmente aos servidores da ABIN e à Comissão de Ética da ABIN as normas éticas e procedimentais contidas no Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em Exercício na Presidência e Vice-Presidência da República, instituído pelo Decreto nº 4.081/02, e no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto nº 1.171/94.

Parágrafo único. Às autoridades da ABIN ocupantes de cargos de natureza especial e de direção e assessoramento superior de nível DAS-6 aplica-se também o Código de Conduta da Alta Administração Federal, instituído pela Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000, da Casa Civil da Presidência da República.

## ANEXO B

### **COMO ATUA OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO**

Toda manifestação encaminhada pelo cidadão é registrada e recebe um número de identificação único para acompanhamento da manifestação.

Cada manifestação é examinada preliminarmente para decidir-se acerca de sua admissibilidade. Essa etapa inicial verifica o objeto da manifestação - a mesma deve ter relação com o Poder Executivo Federal - e se existem elementos suficientes para prosseguimento.

Para que uma manifestação possa prosseguir para a próxima etapa, o interessado deve:

- 1) demonstrar de forma objetiva e esclarecedora como foi ou será afetado pela má prestação do serviço público;
- 2) ter tentado previamente solução junto ao órgão ou entidade do Poder Executivo Federal questionado;
- 3) o objeto da manifestação não deve estar em apreciação por órgão do poder judiciário e nem colocar em questão decisão judicial;
- 4) a manifestação maliciosa, trivial ou anônima é arquivada de ofício

Sendo necessária informação adicional, a manifestação é sobrestada aguardando complementação de informações pelo interessado. O prosseguimento somente ocorre após o retorno das informações. Transcorrido o prazo estipulado para o recebimento da resposta, a manifestação é arquivada por entender-se que o cidadão perdeu o interesse no seu prosseguimento.

Nas situações que a Ouvidoria-Geral da União decidir rejeitar a manifestação, a arquivará e informará ao interessado as razões de tal decisão.

Admitida a manifestação, a Ouvidoria-Geral da União inicia a instrução. Nesse ponto são notificadas ao cidadão o número de identificação único para acompanhamento.

A manifestação e documentos de apoio são enviados para o órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, para análise e emissão de parecer ou resposta. As informações assim prestadas são encaminhadas ao cidadão para que faça as observações em relação ao oferecido. Em algumas situações a manifestação é arquivada. Nesse ponto, em razão da própria administração ter solucionado a questão, satisfazendo a pretensão do

cidadão, ou quando o mesmo dá-se por satisfeito com a resposta apresentada pela administração.

A fase de instrução encerra-se quando existirem elementos suficientes para prosseguir-se à etapa de conclusão

Não havendo elementos efetivos de que houve a má prestação de serviço público, a manifestação é encerrada e arquivada, informando-se ao órgão ou entidade questionada e ao cidadão.

Na existência de elementos conclusivos da inadequação da prestação de serviço público a Ouvidoria-Geral da União buscará uma solução negociada e mutuamente aceitável

Caso não seja possível resolver o problema, em razão da recusa do órgão ou entidade, a manifestação será arquivada e será emitida uma observação crítica, para os casos de menor potencial ofensivo, ou uma recomendação, para os casos mais graves.

Caso o órgão ou entidade não dê uma solução adequada para a recomendação no prazo dado pela Ouvidoria-Geral da União a mesma será levada a conhecimento do Ministro do Controle e da Transparência.

---

**Fonte: Presidência da República.** Controladoria-Geral da União. *Relatório de Atividades da Ouvidoria-Geral da União - Exercício 2007*. Brasília. 2008. págs. 8 e 9. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatAtividadesOuvidoria/Arquivos/rel\\_anual2007.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatAtividadesOuvidoria/Arquivos/rel_anual2007.pdf). Acesso em: 02 set. 2009.

## ANEXO C

### PROJETO DE RESOLUÇÃO N°                   , DE 2009 – CN REGIMENTO INTERNO DA COMISSÃO MISTA DE CONTROLE DAS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL

#### (REGIMENTO PROVISÓRIO DA COMISSÃO MISTA DE CONTROLE DAS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL<sup>1</sup>)

Dispõe sobre a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), comissão permanente do Congresso Nacional, órgão de controle e fiscalização externos da atividade de inteligência, previsto no art. 6º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

### CAPÍTULO I

#### DO OBJETIVO E DAS COMPETÊNCIAS DA COMISSÃO MISTA DE CONTROLE DAS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA

**Art. 1º** Esta Resolução é parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional e dispõe sobre a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), comissão permanente do Congresso Nacional, órgão de fiscalização e controle externos da atividade de inteligência, previsto no art. 6º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

### SEÇÃO I

#### DO OBJETIVO DA CCAI

**Art. 2º** A atividade da CCAI tem por principal objetivo, entre outros definidos nesta Resolução, a fiscalização e o controle externos das atividades de inteligência e contrainteligência e de outras a elas relacionadas, desenvolvidas no Brasil ou no exterior por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, especialmente pelos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), a fim de assegurar que tais atividades sejam realizadas em conformidade com a Constituição Federal e com as normas constantes do ordenamento jurídico nacional, em defesa dos direitos e garantias individuais e do Estado e da sociedade.

§ 1º Entende-se por fiscalização e controle, para os fins desta Resolução, todas as ações referentes à supervisão, verificação e inspeção das atividades de pessoas, órgãos e entidades relacionados à inteligência e contrainteligência, bem como à salvaguarda de informações sigilosas, visando à defesa do Estado Democrático de Direito e à proteção do Estado e da sociedade.

---

<sup>1</sup> Aprovado pela Comissão como Regimento Provisório no dia 25 de agosto de 2009, com fundamento na competência autorregulatória dos órgãos do Poder Legislativo estabelecida no art. 51 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aplicado subsidiariamente às Comissões Mistas nos termos do art. 151 do Regimento Comum do Congresso Nacional.

§ 2º O controle da atividade de inteligência realizado pelo Congresso Nacional compreende as atividades exercidas pelos órgãos componentes do SISBIN em todo o ciclo da inteligência, entre as quais as de reunião, por coleta ou busca, análise de informações, produção de conhecimento, e difusão, bem como a função de contrainteligência e quaisquer operações a elas relacionadas.

§ 3º As atribuições da CCAI compreendem, de forma não excludente, a fiscalização e o controle:

I – das atividades de inteligência e contrainteligência e de salvaguarda de informações sigilosas realizadas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal no Brasil ou por agentes a serviço de componentes do SISBIN no Brasil e no exterior;

II – dos procedimentos adotados e resultados obtidos pelos órgãos e entidades mencionados no inciso I;

III – das ações de inteligência e contrainteligência relacionadas à proteção do cidadão e das instituições democráticas.

IV – de quaisquer operações de inteligência desenvolvidas por órgãos componentes do SISBIN.

§ 4º Para o bom cumprimento de suas funções, a CCAI terá acesso a arquivos, áreas e instalações dos órgãos do SISBIN, independentemente do seu grau de sigilo.

§ 5º As incursões da CCAI em órgãos do SISBIN e o acesso a áreas e instalações previsto no § 5º do art. 2º desta Resolução deverão ser previamente informados aos respectivos órgãos e acordados os procedimentos para a preservação do sigilo e proteção de áreas e instalações sensíveis.

§ 6º Para fins do controle e fiscalização previstos nesta Resolução, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção e análise de dados e informações e de produção e difusão de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, relativos a fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental, a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

§ 7º Para fins do controle e da fiscalização previstos nesta Resolução, entende-se contrainteligência como a atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a inteligência adversa e ações de qualquer natureza que constituam ameaça à salvaguarda de dados, informações e conhecimentos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, bem como das áreas e dos meios que os retenham ou em que transitem, sendo função inerente à atividade de inteligência, dela não podendo ser dissociada.

## SEÇÃO II

### DAS COMPETÊNCIAS DA CCAI

**Art. 3º** A CCAI tem por competência:

I – realizar o controle e a fiscalização externos das atividades de inteligência e contrainteligência, inclusive das operações a elas relacionadas, desenvolvidas por órgãos do SISBIN em conformidade com a Constituição Federal e demais normas do ordenamento jurídico nacional;

II – examinar e apresentar sugestões à Política Nacional de Inteligência a ser fixada pelo Presidente da República, na forma da Lei;

III – examinar e emitir parecer sobre proposições legislativas relativas à atividade de inteligência e contrainteligência e à salvaguarda de assuntos sigilosos;

IV – elaborar estudos sobre a atividade de inteligência;

V – examinar as atividades e o funcionamento dos órgãos do SISBIN em conformidade com a Política Nacional de Inteligência;

VI – apresentar recomendações ao Poder Executivo para a melhoria do funcionamento do SISBIN;

VII – manifestar-se sobre os ajustes específicos e convênios a que se refere o art. 2º, § 2º, da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999;

VIII – apresentar proposições legislativas sobre as atividades de inteligência, contrainteligência e salvaguarda de informações sigilosas;

IX – acompanhar a elaboração e disseminação da doutrina nacional de inteligência e o ensino nas escolas de inteligência e supervisionar os programas curriculares da Escola de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência (ESINT/ABIN) e das instituições de ensino da matéria;

X – elaborar relatórios referentes às suas atividades de controle e fiscalização das ações e programas relativos à atividade de inteligência;

XI – receber e apurar denúncias sobre violações a direitos e garantias fundamentais praticadas por órgãos e entidades públicos, em razão de realização de atividades de inteligência e contrainteligência, apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sociedade;

XII – analisar a parte da proposta orçamentária relativa aos órgãos e entidades da administração direta ou indireta que realizem atividades de inteligência e contrainteligência, bem como as propostas de créditos adicionais destinados ao custeio ou investimento em atividades e programas de inteligência e contrainteligência, em especial dos órgãos civis e militares que integram o Sistema Brasileiro de Inteligência, encaminhando o resultado de sua análise à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO);

XIII – apresentar emendas ao parecer preliminar do Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual, relativas às matérias constantes do art. 10 desta Resolução;

XIV – acompanhar a execução das dotações orçamentárias dos órgãos e entidades da administração direta e indireta que realizem atividades de inteligência e contrainteligência.

**Art. 4º** Compete à CCAI, com o objetivo de assegurar as condições necessárias ao cumprimento de suas atribuições, submeter à Mesa do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados pedidos escritos de informações a Ministro de Estado ou titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República, referente à atuação dos órgãos vinculados às suas pastas que atuem nas áreas de inteligência, contrainteligência e na salvaguarda de assuntos sigilosos, observando-se as normas relativas ao manuseio das informações classificadas e à defesa da segurança e interesses nacionais.

§ 1º A recusa injustificada de prestação das informações requeridas, no prazo constitucional, pela autoridade citada no *caput* deste artigo, implica prática de crime de responsabilidade.

§ 2º Não será considerada justificativa para a não prestação da informação, no prazo constitucional, a alegação de classificação sigilosa da informação ou de imprescindibilidade do sigilo para a segurança da sociedade e do Estado.

**Art. 5º** Compete também à CCAI convocar Ministro de Estado ou titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos relacionados às atividades de inteligência e contra-inteligência e à salvaguarda de assuntos sigilosos, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.

**Art. 6º** Compete, ainda, à CCAI, convidar qualquer autoridade ou cidadão para prestar esclarecimentos sobre assuntos relacionados à atividade de inteligência, contra-inteligência ou salvaguarda de informações.

## CAPÍTULO II

### DA COMPOSIÇÃO E DAS REGRAS SUBSIDIÁRIAS A SEREM APLICADAS AOS TRABALHOS DA COMISSÃO MISTA DE CONTROLE DAS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA

#### SEÇÃO I

##### DA COMPOSIÇÃO DA CCAI

**Art. 7º** A CCAI será composta:

I – pelos Presidentes da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;

II – pelos Líderes da Maioria e da Minoria, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal;

III – por mais seis parlamentares, com mandato de dois anos, renováveis, nos seguintes termos:

a) um Deputado indicado pela liderança da Maioria da Câmara dos Deputados;  
b) um Deputado indicado pela liderança da Minoria da Câmara dos Deputados;

c) um Senador indicado pela Liderança da Maioria do Senado Federal;

d) um Senador indicado pela Liderança da Minoria do Senado Federal;

e) um Deputado indicado pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, mediante votação secreta de seus membros;

f) um Senador indicado pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, mediante votação secreta de seus membros.

§ 1º A Presidência da Comissão será exercida, alternadamente, pelo período de um ano, pelo Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 2º A Vice-Presidência da Comissão será exercida pelo Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Casa que não ocupar a Presidência.

§ 3º Os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional e os Líderes da Maioria e da Minoria indicados nos incisos I e II deste artigo poderão ser substituídos por seus respectivos vice-presidentes e vice-líderes, os quais se sujeitarão aos mesmos procedimentos e obrigações relativos à salvaguarda de informações sigilosas previstos nesta Resolução e na forma da Lei.

§ 4º A CCAI contará com assessoria permanente das Consultorias do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que, por designação da Comissão, poderão ter acesso às informações e instalações de que trata o art. 2º desta Resolução.

## SEÇÃO II

### DAS REGRAS SUBSIDIÁRIAS APLICÁVEIS AOS TRABALHOS DA CCAI

**Art. 8º** Aplicam-se aos trabalhos da CCAI, subsidiariamente, no que couber, as regras gerais previstas no Regimento Comum do Congresso Nacional, relativas ao funcionamento das Comissões Mistas Permanentes do Congresso Nacional e, nos casos omissos deste, sucessivamente, as disposições do Regimento Interno do Senado Federal e as do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

§ 1º No caso de ser suscitado conflito entre as regras gerais, previstas no Regimento Comum do Congresso Nacional, no Regimento Interno do Senado Federal ou no da Câmara dos Deputados, e norma específica da CCAI, prevista nesta Resolução, decidirá o conflito suscitado o Presidente da CCAI, dando prevalência, na decisão, à interpretação que assegure máxima efetividade à norma específica.

§ 2º Da decisão do Presidente caberá recurso ao Plenário da CCAI, por qualquer dos membros da Comissão, no prazo de cinco reuniões ordinárias.

§ 3º Incluído em pauta, o recurso será discutido e votado em turno único.

## CAPÍTULO III

### DAS MATÉRIAS A SEREM APRECIADAS PELA COMISSÃO MISTA DE CONTROLE DAS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA E DOS PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS

#### DAS MATÉRIAS A SEREM APRECIADAS PELA CCAI

**Art. 9º** Serão submetidas a parecer da CCAI, preliminarmente ao exame das demais Comissões, todas as proposições que versarem sobre:

I – a Agência Brasileira de Inteligência e os demais órgãos e entidades federais integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência;

II – as atividades de inteligência e contrainteligência e de salvaguarda de assuntos sigilosos.

CAPÍTULO IV  
DOS RELATÓRIOS SOBRE AS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA E  
CONTRAINTELIGÊNCIA

SEÇÃO I

DOS RELATÓRIOS A SEREM ENCAMINHADOS PELO PODER EXECUTIVO À  
CCAI

**Art. 10.** A CCAI solicitará à Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal que requeiram à autoridade competente, na forma do art. 50, § 2º, da Constituição Federal, relatórios periódicos para instrução de suas atividades de fiscalização e controle.

§ 1º Os relatórios a serem solicitados são os seguintes:

I – um relatório parcial, a ser solicitado ao final do primeiro semestre de cada ano, sobre as atividades de inteligência e contrainteligência desenvolvidas pelo respectivo órgão ou entidade do SISBIN;

II – um relatório geral, anual, consolidado, das atividades de inteligência e contrainteligência desenvolvidas pelo respectivo órgão ou entidade do SISBIN;

III – relatórios extraordinários sobre temas de fiscalização da CCAI, que poderão ser solicitados a qualquer tempo.

§ 2º Os relatórios a que se refere o presente artigo serão classificados como secretos, devendo no seu trato e manuseio ser obedecidas as normas legais e regimentais relativas a esta classificação sigilosa e à salvaguarda de assuntos sigilosos.

**Art. 11.** A CCAI solicitará que os relatórios parcial e geral a que se refere o art. 10 desta Resolução contenham, no mínimo, as seguintes informações:

I – indicação, estrutura e estratégia de ação do órgão ou entidade envolvido nas atividades de inteligência, contrainteligência ou de salvaguarda de assuntos sigilosos;

II – histórico das atividades desenvolvidas e sua relação com a Política Nacional de Inteligência, a estratégia de ação e as diretrizes técnico-operacionais;

III – enumeração dos componentes do SISBIN com os quais o órgão ou entidade mantém vínculos e das ações conjuntas ou de cooperação com esses órgãos e entidades;

IV – enumeração de todos os órgãos de inteligência ou contrainteligência estrangeiros que tenham atuado em cooperação ou que tenham prestado qualquer tipo de assessoria ou informação a órgão ou entidade de inteligência brasileiro;

V – identificação dos processos utilizados para a realização das atividades de inteligência e contrainteligência e de salvaguarda de informações sigilosas;

VI – descrição pormenorizada das verbas alocadas e dos gastos efetuados na realização das atividades de inteligência, contrainteligência ou de salvaguarda de informações.

## SEÇÃO II

### DOS RELATÓRIOS PRODUZIDOS PELA CCAI

**Art. 12.** A CCAI produzirá relatórios periódicos sobre a fiscalização e o controle das atividades de inteligência e contrainteligência e salvaguarda de assuntos sigilosos desenvolvidas por órgãos e entidades brasileiros.

§ 1º Nos relatórios a que se refere o *caput* deste artigo deverá constar a quantidade global de recursos alocados e utilizados na execução de atividades de inteligência e contrainteligência, bem como na salvaguarda de assuntos sigilosos.

§ 2º Ao elaborar os relatórios a que se refere o *caput* deste artigo, a CCAI deverá obedecer às normas estabelecidas no § 2º do art. 11 desta Resolução, com vistas à segurança da sociedade e do Estado e à proteção dos interesses e da segurança nacionais.

**Art. 13.** A CCAI produzirá relatório anual, de caráter ostensivo, elaborado com base nas informações constantes dos relatórios parcial e geral encaminhados pelos órgãos do SISBIN, dele não podendo constar, sob hipótese alguma:

I – informações que ponham em risco os interesses e a segurança nacionais e da sociedade e do Estado ou que violem a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas;

II – nomes de pessoas engajadas nas atividades de inteligência, contrainteligência ou salvaguarda de informações;

III – métodos de inteligência empregados ou fontes de informação em que tais relatórios estão baseados;

IV – o montante de recursos alocados e utilizados especificamente em cada atividade de inteligência, contrainteligência ou de salvaguarda de informações.

§ 1º As informações classificadas fornecidas pelos órgãos do SISBIN à CCAI deverão ser preservadas, na forma da Lei, não podendo em hipótese alguma ser desclassificados ou ter sua classificação alterada pela CCAI.

§ 2º Caso a CCAI entenda que, por algum motivo, informação classificada por ela recebida de órgão do SISBIN deva ser de conhecimento público, deverá informar ao titular do órgão, cabendo à autoridade competente ou hierarquicamente superior do referido órgão decidir pela desclassificação ou alteração da classificação.

## CAPÍTULO V

### DOS PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS DA COMISSÃO MISTA DE CONTROLE DAS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA

#### SEÇÃO I

##### DAS REGRAS DE SEGURANÇA NO MANUSEIO E TRATO DAS INFORMAÇÕES SIGILOSAS

**Art. 14.** Parlamentar que integre a Comissão, servidor que atue junto à CCAI, ou qualquer outra pessoa engajada por contrato, ou por qualquer outro expediente, para realizar serviços para a CCAI ou a pedido desta, só poderá ter acesso a qualquer informação classificada, se tiver:

I – concordado, por escrito, em cumprir normas legais e regimentais relativas ao manuseio e salvaguarda de informações sigilosas;

II – recebido credencial de segurança de grau compatível com a natureza sigilosa das informações a que terá acesso, obedecidas, para o credenciamento, as normas legais que regem a matéria.

§ 1º Aos parlamentares que compõem a CCAI será atribuída a credencial máxima de segurança (grau ultrassecreto), respondendo os mesmos, legal e regimentalmente, pela violação do sigilo relacionado a suas funções.

§ 2º Aos Consultores Legislativos e de Orçamento, Assessores e demais servidores que atuem junto à Comissão, será atribuída a credencial mínima de segurança de grau “segredo”, respondendo os mesmos, na forma da Lei, pela violação do sigilo relacionado a suas funções.

§ 3º A concessão de credencial de segurança, prevista no inciso II do *caput* deste artigo, é de competência do Presidente do Congresso Nacional, podendo ser precedida de consultas e pareceres emitidos pelos órgãos competentes do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

§ 4º A competência prevista no § 2º poderá ser delegada pelo Presidente do Congresso Nacional ao Presidente da CCAI.

§ 5º Será aberto, na CCAI, livro destinado à coleta da assinatura de adesão ao termo de responsabilidade previsto no inciso I do *caput* deste artigo, o qual deverá ser assinado no momento da concessão da credencial.

**Art. 15.** A liberação de informações de posse da CCAI será condicionada à ressalva legal de salvaguarda de informações sigilosas, e obedecerá às seguintes normas:

I – é vedada a previsão de liberação ao conhecimento público de informações que violem a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas;

II – é vedada a liberação de informações que, sob deliberação da maioria da Comissão, possam ser consideradas ameaça à segurança nacional, à ordem pública ou aos interesses nacionais;

III – a liberação de qualquer informação que esteja de posse da CCAI só poderá ser feita após a aprovação pela maioria de seus membros, observados os termos e limites definidos em Lei;

IV – em hipótese alguma poderá a CCAI liberar informações oriundas de material classificado recebido pela Comissão.

## SEÇÃO II

### DAS REGRAS RELATIVAS AOS REQUERIMENTOS DE INFORMAÇÃO ENCAMINHADOS À CCAI POR QUALQUER MEMBRO OU COMISSÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, DO SENADO FEDERAL OU DO CONGRESSO NACIONAL

**Art. 16.** Qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional poderá apresentar à CCAI requerimento de informações sobre matéria ou assunto de sua competência.

**Art. 17.** No pedido encaminhado, o parlamentar ou a Comissão deverá:

I – justificar o interesse específico relativo ao conhecimento da matéria objeto do pedido de informações;

II – explicitar o uso que dará às informações obtidas;

III – assinar termo de compromisso relativo à obediência das normas legais referentes ao trato e manuseio das informações sigilosas a que tiver acesso.

**Art. 18.** Recebido o requerimento de informações apresentado por parlamentar ou Comissão, a CCAI submeterá o pedido à discussão e votação, em turno único, dentro do prazo de trinta dias úteis, contados do recebimento.

§ 1º Decorrido o prazo de trinta dias úteis, se o Presidente da CCAI não incluir o requerimento na Ordem do Dia da Comissão, ele será automaticamente incluído na pauta da reunião subsequente, sobrestando-se a apreciação, pela Comissão, de toda e qualquer outra matéria.

§ 2º Da decisão da Comissão que negar provimento ao requerimento de informações caberá recurso ao Plenário da Casa a que pertencer o requerente, no prazo de dez dias úteis, contados da data da reunião em que foi negado provimento ao pedido.

**Art. 19.** Concedida a informação solicitada, a sua utilização pelo parlamentar que a detiver, ou que a ela tiver acesso, de forma diversa da que foi especificada no pedido de informações ou em desacordo com as normas legais que regem o manuseio no trato das informações sigilosas, caracterizará ato incompatível com o decoro parlamentar, estando o responsável sujeito à perda de mandato, nos termos do art. 55, II, da Constituição Federal, sem prejuízo da sanção penal cabível.

**Art. 20.** Na mesma hipótese prevista no art. 19 incorre o membro da CCAI que divulgar informação sigilosa de posse da Comissão, em desacordo com as normas previstas nesta Resolução.

§ 1º No caso de a liberação ilegal de informação sigilosa se dar por ato de servidor efetivo, aplicar-se-á o disposto no art. 132, inciso IX, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, sem prejuízo da sanção penal cabível.

§ 2º Se a liberação ilegal de informação sigilosa se der por ato de qualquer outra pessoa engajada por contrato, ou por qualquer outro meio, para realizar serviços para a CCAI ou a pedido desta, será imediatamente rompido seu vínculo com a Comissão, sem prejuízo da sanção penal cabível.

### SEÇÃO III

#### DOS PROCEDIMENTOS RELATIVOS AOS FATOS ILÍCITOS APURADOS PELA CCAI NO EXERCÍCIO DE SUAS COMPETÊNCIAS

**Art. 21.** Tendo a CCAI apurado, em processo sigiloso, a prática de ilícitos civis ou penais por parte de pessoas ou órgãos responsáveis pela execução de atividades de inteligência, contrainteligência ou de salvaguarda de informações sigilosas, seja pela análise dos relatórios parcial e geral, seja pela apuração de denúncias de violação de direitos e garantias fundamentais, suas conclusões serão encaminhadas ao Ministério Público competente, conforme o caso, para que este promova a ação de responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

*Parágrafo único.* Ao proceder ao encaminhamento previsto no *caput* deste artigo, a Comissão solicitará que o processo corra em segredo de justiça, em virtude das

questões de segurança nacional e preservação dos direitos e garantias individuais relacionadas ao tema.

#### SEÇÃO IV DAS REUNIÕES DA CCAI

**Art. 22.** As reuniões da CCAI serão secretas e mensais, ordinariamente, salvo quando a Comissão deliberar em contrário, delas só podendo participar os seus membros e os servidores credenciados.

§ 1º A Comissão reunir-se-á mediante convocação de seu Presidente, de ofício ou a requerimento de, no mínimo, um terço de seus membros.

§ 2º Qualquer dos membros da Comissão poderá requerer a realização de reunião aberta, o que será decidido por maioria.

**Art. 23.** As atas das reuniões da CCAI serão classificadas como secretas, sendo seu trato e manuseio realizados nos termos das normas legais e regimentais que disciplinam a matéria.

**Art. 24.** A participação, nas reuniões da Comissão, de parlamentares que não a integrem, ou de outras autoridades, externas ao Poder Legislativo, somente poderá ocorrer se houver requerimento nesse sentido aprovado pela maioria dos membros da Comissão.

*Parágrafo único.* A participação estará condicionada à assinatura do termo de responsabilidade, sujeitando-se os autorizados às normas de sigilo e às penas por suas violações, na forma dos artigos 19 e 20 desta Resolução.

**Art. 25.** As comunicações internas e externas da CCAI, bem como as correspondências e documentos produzidos, terão caráter reservado, salvo deliberação em contrário da maioria dos membros.

**Art. 26** Para o efetivo exercício das atribuições da Comissão, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal instituirão, nos moldes dos órgãos de apoio às comissões técnicas, uma Secretaria de apoio à CCAI, a ser instalada em dependência dos edifícios do Congresso Nacional, fornecendo, para tanto, pessoal recrutado entre servidores efetivos das duas Casas e material necessário ao desenvolvimento de suas atividades.

*Parágrafo único.* A Comissão proporcionará treinamento específico ao pessoal nela alocado para capacitar seus quadros sobre as especificidades de suas tarefas, particularmente no que concerne ao manuseio de dados e informações sigilosos.

**Art. 27.** A CCAI deverá ter instalações adequadas ao caráter reservado de suas atividades e poderá estabelecer procedimentos especiais para a escolha de locais para seus trabalhos e dos servidores que venham atuar junto à Comissão.

§ 1º Para o efetivo exercício de suas atribuições, a CCAI contará com uma sala específica para sua Secretaria no prédio do Congresso Nacional, a qual deve dispor de mecanismos e barreiras para a salvaguarda dos dados sigilosos e proteção ao conhecimento que ali se encontre.

§ 2º A Comissão disporá, ainda, de cofre específico para a guarda dos documentos classificados.

§ 3º A CCAI poderá firmar entendimento com os órgãos e entidades controlados e fiscalizados para dispor de sala específica dentro de suas dependências, de

modo a preservar os documentos classificados em maior grau de sigilo, evitando-se, entre outras hipóteses, que tais documentos e arquivos sejam retirados, ainda que para fiscalização, dos locais em que estão guardados.

**Art. 28.** Caso seja submetido e aprovado pelo plenário da Comissão, este Projeto de Resolução funcionará, no que couber, como Regimento Provisório da CCAI até a aprovação definitiva de respectivo Regimento Interno pelo Congresso Nacional.

**Art. 29.** Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência  
(CCAI)

---

### JUSTIFICAÇÃO

Inteligência pode ser definida como “a 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”. Contrainteligência, por sua vez, é a atividade voltada à “neutralização da Inteligência adversa”, a qual pode ser tanto de governos como de organizações privadas.

O Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) foi instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que também criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) como seu órgão central e atribuiu a essa Agência a missão de planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência e contra-inteligência do País, de modo a assessorar o Presidente da República com informações de caráter estratégico.

Uma vez que não se pode prescindir da atividade de inteligência, fundamental se faz, em um Estado democrático, que essa atividade passe por um rígido controle interno e externo. Por meio do controle, busca-se assegurar que os órgãos controlados atuem de acordo com as leis e segundo a efetiva conveniência em relação a um interesse público completo. Essa finalidade do controle é aplicável à atividade de inteligência. Nesse sentido, nas modernas democracias, o Parlamento ocupa um papel central no controle da atividade de inteligência, que se dá por meio de comissões de parlamentares ou de grupos de especialistas a serviço do Parlamento.

No Brasil, o art. 6º da Lei nº 9.883, de 1999, prevê o controle externo da atividade de inteligência por parte do Congresso Nacional:

**Art. 6º** O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional.

§ 1º Integrarão o órgão de controle externo da atividade de inteligência os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 2º O ato a que se refere o caput deste artigo definirá o funcionamento do órgão de controle e a forma de desenvolvimento dos seus trabalhos com vistas

ao controle e fiscalização dos atos decorrentes da execução da Política Nacional de Inteligência.

O controle externo, a cargo do Poder Legislativo, é, portanto, exercido pelo Tribunal de Contas da União, sobre a gestão de recursos orçamentários, e pela Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI), sobre atos decorrentes da execução da Política Nacional de Inteligência. Essa Comissão, na forma do art. 6º, é integrada pelas lideranças majoritárias e minoritárias do Congresso Nacional e pelos presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Para atuar de forma eficiente, eficaz e efetiva, a CCAI necessita de um regimento, conjunto de normas para regulamentar suas atividades. A presente proposta de regimento toma por base o texto original do Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 2, de 2008, de autoria do ilustre Deputado Luiz Carlos Hauly e as contribuições do Substitutivo do Senador Tião Viana, que a relatou no Senado Federal. Foram feitos ajustes a pedido dos membros da CCAI e de outros parlamentares presentes às reuniões ordinárias, bem como os ajustes técnicos para que eventuais ilegalidades e inconstitucionalidades fossem evitadas e, ainda, para que fossem dados à CCAI poderes e competência que tornassem seu trabalho efetivo. Foram consideradas em sua elaboração, não só necessidades do controle a ser exercido pela CCAI, como as experiências de outros órgãos de fiscalização de nações amigas e da própria CCAI.

O texto detalha as atribuições e competências da Comissão, começando pela apresentação de seus objetivos, passando para as competências e chegando à composição e às regras subsidiárias a serem aplicadas aos trabalhos de fiscalização e controle por ela exercidos. Trata, ainda, das matérias a serem apreciadas pela CCAI e dos procedimentos por ela adotados nesse sentido. Dispõe, ademais, sobre os relatórios a serem encaminhados à Comissão pelos órgãos fiscalizados e daqueles a serem por ela elaborados e reportados ao Congresso Nacional. Por último, no que concerne aos procedimentos específicos no âmbito na CCAI, a proposta compreende as regras de segurança no manuseio e trato das informações sigilosas, aquelas referentes aos requerimentos de informações encaminhados à CCAI pelos membros e comissões do Senado e da Câmara dos Deputados, os procedimentos relativos aos fatos ilícitos apurados pela Comissão no exercício de suas competências e, finalmente, as regras para as reuniões da CCAI.

Note-se que o art. 28 estabelece que, até que seja aprovado o projeto definitivo de regimento da Comissão, a proposta em apreço funcionará como regimento provisório para a CCAI, recorrendo-se à competência autorregulamentadora das comissões do Congresso, para permitir o efetivo exercício de suas funções. Essa competência está prevista no art. 51 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aplicado subsidiariamente às Comissões Mistas nos termos do art. 151 do Regimento Comum do Congresso Nacional e tem sido a prática de outros órgãos do Parlamento.

Nas democracias modernas, em especial nos países desenvolvidos, a atividade de inteligência vincula-se ao controle externo, em geral realizado pelo Poder Legislativo. Assim, a participação do Poder Legislativo adquire relevância tanto em virtude dos mecanismos de controle que dispõe para coibir eventuais excessos, quanto como meio de demonstrar a legitimidade e o apoio de todos os brasileiros à atividade de inteligência. O controle atribuído ao Poder Legislativo configura-se na principal garantia de que as organizações de inteligência e seus agentes conduzirão suas atividades dentro dos princípios democráticos e do respeito aos direitos humanos e à ordem instituída.

No caso brasileiro, muito ainda há que ser feito em termos de atividade de inteligência. A Comissão Mista do Controle da Atividade de Inteligência poderá ser um ente central nesse contexto.

Em virtude de suas competências e prerrogativas, a CCAI tem condições de mostrar-se efetiva, em termos de participação do Congresso Nacional, no que concerne à fiscalização e controle da atividade de inteligência. De fato, essa ingerência do Parlamento na atividade de inteligência reflete a preocupação com um novo modelo de serviços de informação sob a égide de um Estado Democrático de Direito.

Em termos legais, urge e mostra-se imprescindível a aprovação de um Regimento Interno da CCAI pelo Congresso Nacional. A proposta apresentada pela CCAI mostra-se está de acordo com os princípios constitucionais e legais e com o que há de mais atual em termos de controle exercido por uma Comissão Parlamentar.

Por essas razões, apresentamos o Projeto em apreço.

Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2009.

Deputado Severiano Alves (PDT-BA)  
Presidente da CCAI

Senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG)  
Vice-Presidente da CCAI

Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN)  
Líder da Maioria

Senador Renan Calheiros (PMDB-AL)  
Líder da Maioria

Deputado André de Paula (DEM-PE)  
Líder da Minoria

Senador Raimundo Colombo (DEM-SC)  
Líder do Bloco Parlamentar da Minoria

---

**Fonte:** Consultoria Legislativa do Senado Federal para a área de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Consultoria para a Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência do Congresso Nacional.