

**A AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA E A  
CONSTITUINTE – O PROBLEMA DA DEMOCRATIZAÇÃO  
DAS FORÇAS COERCITIVAS NO BRASIL**

---

**José Rafael Carpentieri\***

**Resumo:** As forças coercitivas do Estado podem ser divididas em Forças Armadas, forças policiais e sistemas de inteligência. A persistência de sinais autoritários na estrutura dessas forças, mesmo após a Constituição de 1988, tomando como parâmetro a criação da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), nos anos seguintes à extinção do Sistema Nacional de Informação (SNI), permite dimensionar as condições de uma transição política negociada e os limites da redemocratização do Estado brasileiro. O próprio texto constitucional, ao reproduzir dispositivos da Constituição de 1967, reforça uma tensão permanente que envolve a persistente militarização das forças de segurança e a indefinição quanto aos limites de atuação das Forças Armadas. Essa tensão se torna mais clara nos momentos de crise política.

**Palavras-chave:** Abin, redemocratização, constituinte.

## 1 Introdução

O controle das forças coercitivas do Estado representa um desafio para qualquer regime democrático. A Constituinte de 1988 estabelece o marco político-jurídico no Brasil, por meio do qual serão buscados limites e parâmetros para a atuação da coerção estatal, que em conjunto abrange as Forças Armadas, as polícias e a atividade de inteligência.

As dificuldades para encontrar um modelo político e jurídico que viabilize o *accountability* mínimo dos órgãos de força do Estado envolvem um legado histórico e também decorrem das próprias características transformadoras do processo de elaboração da Constituição, cujos limites foram igualmente marcados pelo momento

.....  
\* Doutorando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM), mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep-Piracicaba) e graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Professor da Fundação Machadense de Ensino Superior e Comunicação e da Academia da Polícia Militar de Minas Gerais.

de transição de um regime autoritário para uma estrutura jurídica de Estado Democrático de Direito.

Nesse aspecto, a análise dos mecanismos de controle pela sociedade civil da atividade coercitiva do Estado equivale, no caso brasileiro, à tarefa de dimensionar em que medida ocorreu a democratização do aparelho repressivo estatal, pois numa democracia este controle é absolutamente necessário para a preservação dos direitos fundamentais e para o desenvolvimento da cidadania.

O ponto em comum entre as três faces do mecanismo de coerção do Estado – o poder militar, a polícia e a atividade de inteligência – é a persistência de sinais autoritários em sua estrutura mesmo após 1988. Não por acaso, existe uma espécie de continuidade na própria construção dos mecanismos jurídicos em torno da organização e atuação dos órgãos coercitivos.

As Forças Armadas possuem um papel ambíguo no texto constitucional. Os órgãos policiais permanecem a elas vinculados dentro de sua estrutura militar. A atividade de inteligência, apesar de sofrer uma ruptura com a extinção do Serviço Nacional de Informação (SNI), rapidamente se organiza sem mecanismos eficazes para a sua fiscalização e passa por um processo de militarização.

A configuração atual da coerção do Estado espelha muito mais uma tradição histórica do que um novo paradigma democrático proposto na Constituinte. Nesse sentido, após duas décadas e meia, persiste o grau de violência, sem um efetivo controle por parte da sociedade. Assim como a autoanistia foi imposta como condição para encerrar um período autoritário, apesar do discurso sobre a existência de um grande acordo de reconciliação nacional, igualmente as estruturas jurídicas das forças coercitivas do Estado brasileiro não foram objeto de negociação política.

No aspecto específico da extinção do Serviço Nacional de Informação (SNI) e da criação da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), há muito mais uma peculiaridade do processo político de transição democrática do que a efetiva reconfiguração do Estado em torno da democracia. A passagem dos anos mostra o surgimento de problemas e desafios para a consolidação dos valores constitucionais.

## **2 Atividade de inteligência brasileira na centralização do poder do Estado**

O Estado desenvolve a inteligência como um meio de proporcionar segurança para as pessoas e para as instituições. Entretanto, essa tarefa envolve uma constante tensão com os direitos e garantias fundamentais porque, por definição, inteligência é toda informação obtida à revelia de quem sofre a sua ação. Assim, a atuação de órgãos desta natureza envolve potencialmente um risco aos direitos constitucionais. O sistema de inteligência desenvolvido no mundo Ocidental é composto de duas partes (HERMAN, 1996, p. 56). A coleta de informações por meios especiais e o subsequente estudo de temas específicos presentes no acervo coletado. Sua criação se justifica pela necessidade de proporcionar segurança, e deriva da especialização do aparato de guerra.

Numa democracia, o Estado possui determinados limites e tem a missão de promover a cidadania. O princípio republicano impõe a separação de poderes. Nessa divisão, é tarefa do Poder Executivo proporcionar segurança às pessoas e preservar as instituições democráticas. A inteligência seria um meio de cumprir essa missão constitucional. Entretanto, como o próprio Executivo determina os riscos existentes e o seu grau de atuação, a necessidade de segurança pode ser sempre superdimensionada como forma de justificar eventual flexibilização no respeito aos direitos e garantias fundamentais.

Além disso, o Estado Democrático de Direito exige *accountability* de suas forças coercitivas. É necessário fiscalizar se o desempenho das funções ocorre dentro dos parâmetros legais estabelecidos e evitar ilegalidades e abusos. Assim, a presença de mecanismos de controle e fiscalização por parte da sociedade é absolutamente necessária.

O exercício da atividade de inteligência do Brasil, historicamente, foi efetivado de forma extremamente militarizada e sem considerar a questão do respeito aos direitos e garantias fundamentais. Ela surge basicamente em 1927 (BRANDÃO, 2002, p. 45), quando se criou por meio do Decreto n. 17.999 o Conselho de Defesa Nacional. O órgão possuía caráter consultivo e tinha por objetivo coordenar “informações sobre todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da Pátria”. Apesar de ser composto de membros civis e militares, a documentação produzida ficava sob tutela do Estado-maior do Exército. Seu surgimento no governo Washington Luís está relacionado ao governo anterior, sob a presidência de Artur Bernardes, cujo mandato, exercido quase todo sob Estado de Sítio, foi marcado por grandes agitações sociais e políticas.

O Conselho é criado no período posterior à Coluna Prestes e anterior à Revolução de 1930. Trata-se de uma época marcada por crescentes demandas sociais, pela organização dos movimentos operários e pela inquietação e revolta que envolviam também as Forças Armadas. A preocupação na criação de um organismo voltado para a “defesa nacional” não está ligada a um perigo de guerra externa, mas para fazer frente à insatisfação social que se refletia em demandas legítimas ligadas à construção da cidadania. Trata-se de um movimento de centralização e controle do Poder Executivo que mirava não só a sociedade civil mas também uma parte das Forças Armadas.

O Governo Provisório de Getúlio Vargas, por meio do Decreto n. 23.873/34, reorganizou o Conselho e criou a Comissão de Estudos da Defesa Nacional, que realizava uma espécie de triagem das informações que seriam repassadas à direção do órgão consultivo, capitaneado pelo Presidente, ministros de Estado, chefes do Estado-Maior (do Exército e da Armada) e, nos tempos de guerra, por generais e almirantes que eventualmente viessem a ocupar cargos importantes. Juntamente com a Comissão, foi criada a Secretaria Geral da Defesa Nacional (dirigida por um militar, o Chefe do Estado-Maior da Presidência), órgão centralizador cuja competência lhe permitia interferir nos Ministérios com o objetivo de fiscalizar a execução das ordens presidenciais.

Os poderes da Secretaria Geral de Defesa Nacional se estendiam para dentro das próprias Forças Armadas. Estava prevista a presença de um oficial de ligação direta com a Secretaria em cada Estado-Maior de região militar. O Decreto de 1934 faz surgir, ainda, dentro de cada Ministério, as Secções da Defesa Nacional, encarregadas de todas as questões referentes à defesa nacional. Assim, antes mesmo do Estado Novo, a atividade de inteligência nasce na República com características singulares que se perpetuaram ao longo da história: a forte presença das Forças Armadas e a atuação independente dentro de outros órgãos. Na estrutura burocrática do Estado, cada Ministério passou a contar com uma seção, cuja atribuição seria centralizar tudo o que fosse relacionado à defesa nacional. Dentro das próprias Forças Armadas havia um agente subordinado diretamente ao órgão central, para tratar dos assuntos relativos à “defesa nacional”. Essa espécie de hierarquia paralela mostra uma nítida preocupação de manter sob o controle e a vigilância do governo central toda a administração pública, inclusive o próprio meio militar. Nesse ponto, o caráter genérico do conceito de “defesa nacional” permite criar um âmbito desmesurado de atuação. Qualquer tema pode se tornar concernente à “defesa nacional” e, portanto, ser diretamente submetido ao Conselho e seus órgãos.

O Estado Novo deu caráter constitucional ao Conselho de Segurança Nacional. A alteração na denominação do órgão representa a incorporação do conceito de “segurança nacional”, nos moldes da doutrina desenvolvida nos Estados Unidos da América. O Artigo 162 da Constituição de 1937, que tratava do órgão, foi regulamentado pelo Decreto-Lei n. 4.783/42, que procurou estabelecer uma estrutura organizacional semelhante ao Conselho de Segurança Americano (BRANDÃO, 2002, p. 46). O Conselho de Segurança Nacional possuía como órgãos complementares uma Comissão de Estudos, uma Secretaria Geral, as Seções de Segurança nos Ministérios civis e uma Comissão Especial da Faixa de Fronteiras. A Secretaria Geral, assim como na legislação anterior em que regia o Conselho de Defesa Nacional, continuava com poder de atuação direta nos Ministérios. As Seções de Segurança, apesar de continuarem subordinadas ao respectivo Ministério, passaram a se vincular explicitamente à Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, com a qual deveriam manter “as mais estreitas relações”, conforme determinava o Artigo 11 do Decreto-Lei n. 4.783/42. O Estado Novo mantém a estrutura cuja criação se iniciara ainda em 1927, com o surgimento do Conselho de Defesa Nacional. Dentro da organização burocrática do Estado coexiste uma estrutura concorrente, militarizada e centralizadora, cujo objetivo é tratar dos assuntos relacionados à segurança nacional. Portanto, intimamente ligada à atividade de inteligência está a definição do papel das Forças Armadas na estrutura do Estado brasileiro.

Após o fim do Estado Novo, o Conselho de Segurança Nacional continua a existir, com previsão no Artigo 179 da Constituição de 1946. Os Decretos-Lei n. 9.775/46 e 9.775-A/46 passam a regulamentar o dispositivo constitucional. A estrutura do Conselho permanece praticamente idêntica àquela do regime político anterior. A novidade é a criação do Serviço Federal de Informações e Contrainformação

(SFICI), cuja estruturação ocorreu no governo de Juscelino Kubitschek, em 1956. A proposta de criação do SFICI tinha como objetivo adotar o modelo da CIA norte-americana. Após ganhar estrutura própria, o órgão deveria deixar a Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional e se vincular diretamente à Presidência da República (BRANDÃO, 2002, p. 50).

Após o golpe de 1964, o General Golbery do Couto e Silva articula com o novo governo a criação do Serviço Nacional de Informações. A Lei n. 4.341 de 13 de junho de 1964 cria o SNI, órgão de competência nacional, que tem por objetivo superintender e coordenar as atividades de informação e contrainformação, principalmente aquelas atinentes à segurança nacional. O Decreto n. 55.194/64 regulamentou o SNI e estruturou uma agência central e diversas agências regionais, tantas quantas fossem necessárias, todas elas – central e regionais – subordinadas à chefia.

A Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva” (2013) apurou que o SNI era o principal órgão da estrutura repressiva do Estado de Segurança Nacional instaurado após o golpe de 1964. Com a criação do Sistema Nacional de Informação (Sisni), em 1970, consolidou-se a chamada comunidade de informações, plenamente integrada aos demais órgãos de repressão política.

A atuação do Sisni, cujo órgão de cúpula era o SNI, diretamente ligado à Presidência da República, segue a lógica da Doutrina de Segurança Nacional, desenvolvida na Escola Superior de Guerra (ALVES, 2005, p. 52). Pressupõe-se a existência de um estado de guerra permanente a ser travada contra todas as formas de subversão. Essa subversão está representada num inimigo interno, identificado sobretudo com o comunismo. Este inimigo não é previamente determinado. Qualquer cidadão, até mesmo um aliado político, pode se constituir numa ameaça potencial. Diante dessa lógica, a presença de uma estrutura de inteligência ampla e eficiente se torna indispensável.

Todavia, para a Doutrina de Segurança Nacional, os órgãos de inteligência não se ocupavam exclusivamente da repressão. O Sisni compreendia uma série de órgãos públicos que tinham por objetivo produzir informações em prol da segurança e do desenvolvimento do país (Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva”, 2013).

Além do SNI, órgão de cúpula cujo chefe possuía *status* de ministro de Estado, também integravam o Sisni os órgãos de inteligência das respectivas forças militares. O exército contava com o Centro de Informações do Exército (CIE), a Aeronáutica, com o Centro de Informação da Aeronáutica (Cisa), e a Marinha, com o Centro Nacional de Informações da Marinha (Cenimar). Cada um desses órgãos era subordinado diretamente ao respectivo ministro militar. Cada Ministério possuía uma Divisão de Segurança e Informação (DSI) subordinada ao SNI, com sua respectiva Assessoria de Segurança e Informação (ASI). Tais Assessorias, geralmente compreendidas dentro de cada Divisão, atuavam em órgãos públicos, autarquias e universidades, com a atribuição de identificar potenciais inimigos do Estado. A Universidade de São Paulo, por exemplo, possuía a Assessoria Especial de Segurança e Informação (Aesi). O Centro de Informações do Exterior (Ciex), uma DSI específica do Ministério

das Relações Exteriores, se ocupava dos brasileiros banidos e exilados. O órgão mantinha ligação com os órgãos de inteligência de outros países e teve atuação destacada na Operação Condor – nome dado à atuação conjunta dos órgãos de repressão do Brasil, Chile, Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai.

A estrutura do Sisni compreendia ainda os Centros de Operações de Defesa Interna (Codi). O Centro de Operações de Defesa Interna central estava diretamente subordinado ao Estado-Maior das Forças Armadas. O órgão se desdobrava em cada força e também em cada Região Militar. Os Destacamentos de Operações e Informação (DOI) eram encarregados de conduzir as operações determinadas no âmbito dos Codi. Assim, havia um Destacamento de Operação e Informação (DOI), subordinado a um Codi do II Exército, que se reportava ao Chefe do Estado-Maior dessa unidade militar. Este, por sua vez, tinha como superior hierárquico o Codi Central, ligado ao Estado-Maior das Forças Armadas, sucedido pelo Serviço Nacional de Informações e, finalmente, pelo Presidente da República.

Essa mesma estrutura de defesa interna se repetia nas respectivas Forças. No Rio de Janeiro, por exemplo, havia um DOI no Quartel do 1º Batalhão da Polícia do Exército, ligado ao Codi do I Exército, que se reportava ao Codi do Exército. Também no Rio de Janeiro, funcionava na base naval da Ilha das Flores o DOI da Marinha, ligado ao respectivo órgão de inteligência (Cenimar) e subordinado ao Codi da Marinha. A cidade contava ainda com o DOI da Aeronáutica, localizado na Base Aérea do Galeão. Esse destacamento se reportava ao órgão de inteligência (Cisa), que, por sua vez, estava ligado ao Codi da Aeronáutica.

Portanto, nessa intrincada estrutura, cada Centro de Operações de Defesa Interna, fosse ele regional – o Brasil havia sido dividido em zonas de defesa interna, correspondentes a cada Região Militar –, fosse ele correspondente a cada Força (Exército, Marinha e Aeronáutica), era subordinado ao Codi central, que por sua vez respondia diretamente ao Estado-Maior das Forças Armadas. Hierarquicamente acima estavam o SNI e a Presidência da República. Além disso, havia as Comunidades Complementares de Informações (Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva”, 2013), responsáveis por determinadas áreas. Os Estados contavam com os Departamentos de Ordem Política e Social (Dops), além do Serviço Reservado da Polícia Militar (P2). Eventualmente, poderia haver a colaboração dos Municípios, sobretudo os mais importantes, além da participação da iniciativa privada, prevista no artigo 3º, alínea *b*, da Lei que criou o SNI.

Essa intrincada teia burocrática foi juridicamente construída sob um aparato legal constitucionalmente fundamentado. A Doutrina de Segurança Nacional permitiu dividir e organizar o país como uma zona de guerra, como um espaço a ser ocupado e um território a ser militarmente mantido. Entretanto, como se tratava de envolver plenamente um espaço que já integrava o território e do Estado, e como não havia adversário externo, mas um inimigo interno que era sempre um cidadão politicamente divergente, as Forças Armadas se transformaram em órgãos de polícia política.

A relação estreita entre os setores da sociedade civil e o Estado de Segurança Nacional instalado a partir do golpe de 1964 pode ser percebida antes da instauração do regime. O SNI é um exemplo disso. O órgão foi gestado no âmbito do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (Ibad), dedicado a financiar campanhas contra o governo constitucional de João Goulart, e sobretudo pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, que possuía uma espécie de serviço secreto privado dedicado a colher informações sobre as pessoas leais ao regime anterior ao golpe.

A Comissão da Verdade paulista, ao traçar a estrutura burocrática dos órgãos repressivos, deixa clara a total interligação entre a repressão política e a comunidade de informações. Embora a execução das operações de guerra interna se desse no âmbito dos DOI-Codi, estruturados no Sistema Nacional de Segurança Interna (Sissegint), havia ampla coordenação com os órgãos do Sisni.

Portanto, não havia “porões” da ditadura, no sentido de que a repressão seria conduzida por órgãos específicos atuando à margem do Estado. Havia uma política estatal constitucionalmente amparada, a partir de 1967, formulada pelo Conselho de Segurança Nacional, com determinadas premissas e com um objetivo específico. Nessa estrutura, o SNI funcionava como órgão fundamental para a condução centralizada na Presidência da República. Assim, é possível afastar qualquer tese de que o órgão, por se dedicar à atividade de informação, tinha papel secundário nas chamadas “operações de combate”, conforme sustentado por antigos integrantes do regime (D’ARAUJO; SOARES; CASTRO, 1995, p. 45). A criação do Sissegint, com base na experiência embrionária da Operação Bandeirantes, em São Paulo, tinha por objetivo exatamente abranger numa única estrutura a parte de operações e a atividade de inteligência.

Assim, existem algumas constantes na estrutura da atividade de inteligência no Brasil ao longo do tempo. Desde o primeiro momento, sua composição e estruturação é conduzida por uma aliança entre um centro da sociedade civil e a cúpula das forças militares, num processo de maior centralização que tinha por objetivo fazer frente a determinadas pressões sociais. O Decreto n. 17.999 de 1927, na criação do Conselho de Defesa Nacional, mostra a preocupação de compor uma estrutura vertical capaz de manter uma ampla vigilância e atingir os setores do próprio Estado. Havia interesse em manter o controle inclusive sobre membros das Forças Armadas, de modo que é possível visualizar a construção de uma estrutura própria, paralela à hierarquia tradicional e ligada diretamente ao topo da cadeia de comando. Essa estrutura concorrente também se irradiava por órgãos públicos de um modo geral.

Outro aspecto importante é o fato de a inteligência brasileira não surgir da especialização do aparato de guerra, como ocorre nos países envolvidos mais diretamente na Segunda Guerra Mundial, mas como mecanismo de enfrentamento das inquietações sociais e, principalmente, como meio de buscar hegemonia política; daí a relação civil-militar ser uma constante. O desempenho da atividade não está voltado para a ameaça externa, mas atinge os próprios cidadãos do país. Essa lógica será levada ao ápice com a ideia de inimigo interno, que orientava a ação do SNI, uma

orientação político-ideológica. A construção do Estado de Segurança Nacional tinha como uns dos pilares a comunidade de inteligência, que atuava em plena sincronia com os órgãos de repressão “operacionais”.

O SNI permitiu a coordenação de uma ação política específica, num momento histórico no qual determinado grupo político, com integrantes civis e militares, resolveu pôr fim à divergência. Esse grupo remonta a uma antiga e estreita relação entre civis e militares, sempre presente no Estado brasileiro. O Serviço Nacional de Informação talvez seja o maior fruto dessa ligação. Surge basicamente no Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, uma entidade que fazia parte da sociedade civil e atuava totalmente articulada com a Escola Superior de Guerra.

## **2.1 O processo constituinte – a sobrevivência do SNI**

O primeiro governo civil em 1985 e a Constituição de 1988 não acarretaram a extinção do Serviço Nacional de Informações. Na verdade, o órgão teve grande importância no governo Sarney, seja no monitoramento das greves que se espalharam pelo país durante o primeiro ano de mandato, seja na influência exercida por seu chefe sobre o presidente José Sarney (HUNTER, 1997, p. 55). Evidentemente, um órgão de tamanha importância estratégica para o governo não sairia de cena rapidamente.

A Assembleia Nacional Constituinte convocada para elaborar a Constituição de 1988 apresentou uma particularidade em relação aos pontos específicos que tratam dos órgãos de coerção estatal. Dividida em oito grandes comissões, além de uma comissão de sistematização e outra de redação, o tema da segurança pública e das forças armadas se insere na Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, presidida pelo senador Jarbas Passarinho. Político da Aliança Renovadora Nacional (Arena) e coronel da reserva, o senador sempre fora membro ativo do regime instaurado a partir de 1964. Participou da votação do Conselho de Segurança Nacional que aprovou o Ato Institucional n. 5, na condição de Ministro do Trabalho. Também foi ministro nos governos Médici e Figueiredo. O porta-voz era Prisco Viana, outro eminente político da Arena, tendo sido um deputado ativo na candidatura de Paulo Maluf à Presidência da República (ZAVERRUCHA, 1994, p. 28). Dentro dessa Comissão, a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de Segurança tinha como relator o deputado Ricardo Fiúza, também egresso da Arena.

Portanto, a elaboração da parte do texto constitucional que trata das forças coercitivas do Estado ficou sob a tutela de políticos de orientação conservadora. Mais do que isso, eram pessoas de confiança do regime. Para tratar de temas como a segurança pública, as forças armadas, a atividade de inteligência, a segurança nacional, o estado de sítio e o estado de defesa, a comissão realizou 13 sessões ordinárias ou extraordinárias e oito audiências públicas, das quais participaram quatro professores da Escola Superior de Guerra, cinco oficiais superiores das polícias militares, um membro da Associação Nacional dos Delegados de Polícia do Brasil,

dois membros do Conselho de Segurança Nacional, quatro oficiais superiores do Estado-Maior das Forças Armadas e três membros da Polícia Federal, sendo um deles o diretor-geral à época, Romeu Tuma, e dois integrantes das associações de classe do órgão, além de dois generais que atuaram na qualidade de personalidades (BRASIL, 1987c).

As únicas pessoas que participaram das audiências sem qualquer vínculo com alguma atividade coercitiva estatal foram um professor do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp e o presidente da OAB Nacional. Assim, os debates ocorreram sem uma forte presença da sociedade civil e praticamente entre os órgãos de classe. Por outro lado, há uma presença maciça de pessoas que de alguma forma fizeram parte do Estado de Segurança Nacional.

A orientação conservadora do relator prevaleceu. Ao todo, 140 constituintes encaminharam 240 sugestões à Subcomissão. Foram 22 a favor da criação de Ministérios militares independentes e 16 pela criação do Ministério de Defesa (BRASIL, 1987c). Cinco sugestões propunham o fim do SNI.

A criação de um Ministério da Defesa foi proposta como forma de subordinar os comandantes das forças militares ao poder. Seria uma maneira de reduzir a influência política das Forças Armadas e um meio de evitar ingerências indevidas. Existiam naquele momento seis Ministérios militares. Os Ministérios da Marinha, Aeronáutica e Exército, o SNI, a Casa Militar e o Comando do Estado-Maior das Forças Armadas. Havia uma forte pressão dos militares contra a criação do Ministério de Defesa, e a Subcomissão optou por não alterar essa estrutura.

O relator se opôs à proposta de um Ministério único com o argumento de que seria muito poder nas mãos de um civil, e que deveria ser evitada a perda de capacidade de interferência política dos ministros militares (BRASIL, 1987c) que seriam rebaixados à condição de comandantes das respectivas forças.

O resultado da coordenação política dos militares e da ausência de participação da sociedade foi a manutenção da estrutura jurídica em relação às Forças Armadas. Assim como no texto de 1967, a Constituição de 1988 prevê de forma ambígua o papel constitucional dos militares na proteção da lei e da ordem; ao mesmo tempo, não foram previstas salvaguardas contra eventuais golpes (ZAVERUCHA, 1994, p. 30). Já a rejeição ao Ministério da Defesa, posteriormente criado pelas vias ordinárias, mostra, acima de tudo, a resistência a qualquer mudança nas relações entre o poder militar e a sociedade civil.

Quanto ao fim do SNI, foram elaborados diversos substitutivos ao projeto do relator. Eles sugeriam a extinção por meio de um artigo a ser inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O órgão deixaria de existir juntamente com as Divisões de Segurança e Informações nos Ministérios Civis e as Assessorias de Segurança e Informação nas Autarquias e Empresas Estatais. Porém, as propostas foram rejeitadas pela Subcomissão sumariamente, sem maiores debates (BRASIL, 1987b).

A exposição do professor Geraldo Cavagnari Filho, coronel da reserva e, na época, diretor-adjunto do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp (BRASIL,

1987a), sintetiza o debate sobre o tema da relação entre a sociedade civil e as forças militares durante a Constituinte.

A Universidade, após dois anos de estudos, concluiu pela necessidade de controle do poder político sobre essas Forças Armadas. Seria um meio de evitar a possibilidade futura de intervenção militar no processo político e também garantir a efetiva participação da sociedade civil nas decisões de defesa nacional.

Esse controle poderia ser formalizado no texto constitucional por meio da redução da influência militar no âmbito de decisão política e estratégica, por meio de uma única estrutura administrativa capaz de integrar a organização militar de forma unificada e com a exclusão da responsabilidade militar sobre a segurança pública.

O ordenamento político-jurídico num quadro de estabilidade democrática é sustentado pela legitimidade do poder civil, conferida pela sociedade civil, e pela eficácia governamental em relação às demandas sociais, canalizadas pelos partidos políticos.

Nesse cenário de democracia consolidada não há espaço para um único centro de poder, nem para um Estado forte que conduz por consenso uma sociedade disciplinada. Numa democracia, embora exista um único centro de força que torna legítimo o monopólio da violência pelo Estado, os centros de poder são múltiplos. Assim, uma ação militar deve estar restrita a um quadro de defesa. Esse conceito de defesa possui sentido estritamente instrumental: trata-se de assegurar o patrimônio, a soberania, o poder legítimo, a sociedade e a cidadania.

A defesa da cidadania numa democracia significa a defesa da capacidade de a sociedade de demandar, exigir, participar e reivindicar. Trata-se da defesa do direito ao dissenso e do direito de resistência ao abuso do poder (BRASIL, 1987a).

Esse conceito afasta a existência de uma relação *a priori* entre defesa e o uso das Forças Armadas. A força militar é apenas um dos mecanismos defensivos, a ser utilizado em casos extremos, e seu uso torna-se ainda mais restrito no caso de uma agressão interna. A intervenção militar se limita à garantia das instituições democráticas, ou seja, nas situações de agressão interna contra os sistemas políticos estabelecidos na Constituição. Tal intervenção deve ser sempre defensiva. Exclui-se, portanto, qualquer atuação preventiva ou agressiva.

Passa a existir uma distorção da defesa interna quando o conceito abrange a salvaguarda da ordem pública, o que equivale ao controle da vida política e das demandas sociais. Essa distorção faz coincidir a proteção da Pátria e de suas instituições com a defesa da ordem social e econômica vigente. Nessa perspectiva, a defesa interna coincide com a defesa do *status quo* e se presta a garantir os interesses de determinado grupo político dominante (BRASIL, 1987a).

O professor da Unicamp, apesar de militar do Exército, defendeu uma posição acadêmica que era contrária àquelas defendidas pelos demais integrantes das Forças Armadas. Em determinado momento, foi obrigado a deixar claro que não estava ali no Congresso defendendo o comunismo e denunciou o SNI porque o órgão, em plena Nova República, impedia o acesso de determinadas pessoas a cargos públicos

por serem consideradas “fichas sujas” (BRASIL, 1987a). Sua tese sustentada durante a Constituinte era a de que a subordinação do poder militar ao poder civil era necessária para a mudança das condições econômicas e sociais da sociedade. Mais do que a criação do Ministério da Defesa, havia a necessidade de romper com uma opção política das Forças Armadas. A lógica do Estado de Segurança Nacional de combate ao inimigo interno deveria ser abandonada.

Significa dizer que as Forças Armadas, independentemente da constitucionalização ou não de determinados institutos, deveriam abrir mão de qualquer autonomia no Estado e de controlar militarmente o monopólio da violência legítima. A guerra ao inimigo interno, uma guerra ideológica, pressupõe a neutralização prévia de qualquer ação que possa eventualmente desestabilizar o *status quo*. Trata-se de uma lógica que envolve uma luta permanente contra as ações legítimas de participação, de exigência e de reivindicação que surgem da sociedade civil (BRASIL, 1987a). A exposição do representante do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp durante os debates da Constituinte apontou para uma aliança de longa data entre um grupo avesso às mudanças sociais e o poder militar. Sem o fim desse elo não seria possível a construção de uma democracia brasileira.

Esta ligação política gradativamente se refletiu na estrutura jurídica do Estado brasileiro, desde a criação do Conselho de Defesa Nacional em 1927 até o momento de ruptura institucional e a construção do Estado de Segurança Nacional. Assim, aquilo que se iniciou como uma centralização vertical do aparato burocrático do Estado vai se transformar, ao longo de décadas de lutas políticas, num mecanismo de controle e vigilância de toda a sociedade. O Serviço Nacional de Informação não era apenas um órgão de informação. Na realidade, servia como engrenagem catalizadora que permitia centralizar na cúpula a inibição de qualquer força desestabilizadora, diante da lógica que identifica a “defesa nacional” ou a “segurança nacional” com o interesse político de manutenção da ordem social e econômica vigente.

Diante desse contexto, a resistência à criação do Ministério da Defesa e a quase despercebida tentativa de extinção do SNI, numa subcomissão dominada por políticos conservadores, mostra exatamente a persistência em manter certos elementos do Estado de Segurança Nacional. A ausência de participação ampla da sociedade civil no debate permitiu a construção de um texto constitucional conveniente aos militares e aos integrantes dos órgãos de segurança, ou seja, sem maiores mudanças. O efeito tem sido a presença, mesmo após a Constituição de 1988, de estruturas não democráticas dentro do Estado brasileiro, numa espécie de sobrevida da doutrina de segurança nacional no interior de um regime democrático.

## 2.2 A criação da Abin

O SNI foi extinto somente no governo Collor, por meio da Medida Provisória n. 150/1990, de 15 de março de 1990, que, convertida, se transformou na Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990. Também foram extintas as Divisões de Segurança e Informação (DSI) e as Assessorias de Segurança e Informação.

Antes da extinção do órgão de informações, chegou a ser editado um novo regulamento (Decreto n. 96.876 de 29/09/1988), pouco antes da vigência da nova Constituição. O Artigo 4º, parágrafo único, estabelecia a competência privativa do Ministro-Chefe do SNI para autorizar, diante de eventual solicitação pelos interessados, o fornecimento ou a retificação de qualquer informação existente nos registros. Praticamente ao mesmo tempo, o parecer n. SR-71 de 07/10/88, do então Consultor-Geral da República Saulo Ramos considerava que o recente decreto fora recepcionado pela nova ordem constitucional e deixava de fora do alcance do *habeas data* aqueles arquivos que o órgão considerava imprescindíveis para segurança do Estado e da sociedade. A previsão do remédio constitucional no texto de 1988 causava embaraço ao órgão desde os debates na Constituinte, e tanto o parecer quanto o dispositivo do Artigo 4º, parágrafo único no novo regulamento foram maneiras de manter distante qualquer prestação de contas à sociedade.

As atribuições do SNI foram transferidas à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, que possuía um Departamento de Inteligência. A Escola Nacional de Informações, que existia desde 1971 com objetivo de treinar os quadros do SNI, passou a ser denominada Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos, e vinculou-se à recém-criada secretaria. Assim acabava a estrutura burocrática do Sistema Nacional de Informações instalada desde o golpe de 1964. Os órgãos de inteligência militar também passaram por reestruturações. O Centro de Informações do Exército passou a ser chamado de Centro de Inteligência do Exército. O Centro de Informação da Aeronáutica (CISA) se transformou na Secretaria de Inteligência da Aeronáutica (Secint). O Centro Nacional de Informações da Marinha (Cenimar) deu lugar ao Centro de Inteligência da Marinha (CIM).

A mudança na denominação refletia uma diretriz presidencial do governo Collor (BRANDÃO, 2002, p. 104) que tinha por objetivo afastar esses órgãos do monitoramento dos movimentos sociais e políticos (controle estudantil, partidário e sindical, por exemplo). A ordem era abandonar a atuação política e se voltar para questões exclusivamente militares. Já a transformação ocorrida no governo Collor, que reduziu o SNI a uma Divisão de Inteligência da Secretaria de Assuntos Estratégicos, teve como novidade a presença de civis e não militares à frente do órgão (ZAVERUCHA, 2008, p. 179), o que rompe, até então, com a tradição brasileira que tinha como regra a presença de militares nos cargos estratégicos de inteligência.

Durante o governo Itamar há uma reversão nesse aspecto. O Departamento de Inteligência se transforma em Subsecretaria e sua direção passa a ser ocupada por um militar. Já no governo Fernando Henrique Cardoso, a Subsecretaria de Inteligência se desvincula da Secretaria de Assuntos Estratégicos e passa a ser subordinada à Casa Militar, posteriormente denominada Gabinete de Segurança Institucional, cujo Ministro-Chefe, antigo mandatário do Centro de Informação do Exército, ficou responsável pelo projeto de criação de uma agência de inteligência.

Desde o fim do SNI buscava-se uma nova forma de regulamentar a atividade de inteligência no Brasil. Foi elaborado no âmbito do executivo o Projeto de Lei n.

1862 de 1991, que atribuía à Secretaria de Assuntos Estratégicos o desenvolvimento da inteligência voltada para a análise de situações externas potencialmente ameaçadoras e, no plano interno, para a defesa do Estado e suas instituições (BRANDÃO, 2002). Apesar de manter a dicotomia entre a defesa interna e a externa, o projeto elaborado pelo governo Collor tinha como foco a proteção contra eventual espionagem externa, a ser conduzida por funcionários civis. O Congresso Nacional deveria receber relatórios semestrais, ao mesmo tempo em que uma comissão mista de deputados e senadores teria acesso a toda documentação produzida. O objetivo específico do controle externo exercido no âmbito do Executivo seria a salvaguarda dos direitos constitucionais.

O Projeto de Lei n. 1.887 de 1991 foi o primeiro a ser apresentado no âmbito do Legislativo. Inovava o projeto do Executivo ao estabelecer regras rígidas sobre os poderes e os órgãos de inteligência. Em seguida, foram apresentados por congressistas o PL n. 1.862/92, semelhante ao anterior, e o PL n. 2.837/1992, que mantinha o controle externo no âmbito do Legislativo, mas ampliava o conceito de inteligência para abranger, por exemplo, dados colhidos pelo IBGE. No mesmo ano, o Executivo encaminhou outro projeto, PL n. 3.031/92, propondo a criação de um Centro Federal de Inteligência.

O Projeto de Lei n. 4.349/93 foi o último apresentado antes da criação da Abin. Tinha como novidade a previsão de um órgão central para unificar a inteligência militar e civil, e a atribuição da Presidência da República como único órgão competente para utilização dos serviços prestados. Todavia, a maior inovação desse projeto era a previsão de um *accountability* rígido. A competência para o controle externo continuava nas mãos do Poder Legislativo. Caso a comissão do Congresso Nacional apurasse alguma violação aos direitos e garantias fundamentais em face de pessoas ou partidos políticos (BRANDÃO, 2002), a responsabilidade seria atribuída ao órgão destinatário exclusivo, ou seja, a própria Presidência.

Os projetos de lei apresentados na primeira metade da década de 1990, juntamente com a realização do primeiro seminário sobre a atividade de inteligência em maio de 1994 pela Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, marcam uma ruptura com a distância do Legislativo, que tradicionalmente sempre se manteve alheio à discussão do tema. É evidente que esta inércia habitual esteve sempre ligada às conjunturas políticas. Se apenas um discurso de um deputado federal serviu de motivo para a edição do AI-5 em 1968, o que dizer de uma tentativa parlamentar para fiscalizar o SNI na década de 1960?

De qualquer modo, no exato momento em que a atividade de inteligência passa a ser foco de debates legislativos, o presidente Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995, editou a Medida Provisória n. 813, que autorizava a criação da Abin, uma autarquia federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos. Assim, embora formalmente a Abin tenha sido criada com a Lei n. 9.883/99, o órgão existia de fato desde 1995 (BRANDÃO, 2002).

Paralelamente, enquanto o Congresso Nacional discutia o tema, os militares, que haviam sido afastados no governo Collor, reassumem a condução da atividade

de inteligência brasileira. Isso ocorre com a edição da medida provisória e a nomeação do ex-chefe do CIE, general Alberto Cardoso, como responsável pela estruturação do órgão.

Após a criação da Abin por meio de medida provisória, surge na Câmara dos Deputados o PL n. 1.279/95. Novamente, dava-se ênfase à atividade externa, previa-se a responsabilidade da Presidência da República por eventuais violações de direitos e garantias fundamentais e o controle externo por meio de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional.

No ano seguinte, a Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados resolve interromper os debates em torno do PL n. 1.279/95 (BRANDÃO, 2002) e aguardar o projeto do Executivo, que ficou a cargo da Casa Militar – mais tarde denominada Gabinete de Segurança Institucional, ao qual se subordina à Abin na atual estrutura –, conduzida pelo general Alberto Cardoso.

Portanto, ao mesmo tempo em que são interrompidos os debates no âmbito do Legislativo, o Executivo apresenta um projeto de lei (PL n. 3.651/97) elaborado pelos militares para formalizar algo que já existia de fato. Nesse contexto, ocorre algo muito semelhante aos debates da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança durante a Constituinte de 1987-1988.

Novamente há a presença maciça de representantes das Forças Armadas (BRANDÃO, 2002) na defesa do seu projeto e na condução dos debates. Expuseram aos congressistas suas razões, sem encontrar muita resistência. Sua preocupação maior foi explicar, por meio de uma mudança na retórica, que a Abin não era o SNI. O termo “informação” foi substituído por “inteligência” sem que isso revelasse uma mudança conceitual, e propagou-se o chamado modelo canadense.

Assim como na Assembleia Nacional Constituinte, os militares foram questionados apenas por alguns parlamentares e aprovaram um texto à sua conveniência. Embora se tenha sustentado a opção de transpor o modelo da *Canadian Security Intelligence Service*, a agência de referência possui mandatos fixos para seus dirigentes, áreas bem delimitadas de atuação e controle rígido de eficácia (ANTUNES, 2002). Já a Abin, apesar da substituição do termo “informação” por “inteligência”, para buscar fugir ao estigma deixado pelo SNI, foi criada pela Lei n. 9.883/99 sem contornos claros para definir sua atuação.

A lei atual dispõe que cabe ao Sistema Brasileiro de Inteligência fornecer subsídios à Presidência da República sobre assuntos de “interesse nacional”. Seu controle externo fica a cargo de uma comissão formada pelos líderes da maioria e da minoria dos Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, das respectivas casas do Congresso Nacional.

A Comissão de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), prevista no artigo 6º da Lei n. 9.883/99, sempre teve sua atuação restrita e somente foi regulamentada em 22 de novembro de 2013, pela Resolução do Congresso Nacional n. 02/2013. As discussões em torno da Resolução geraram muita resistência por parte

do Gabinete de Segurança Institucional (órgão com *status* de Ministério e chefiado por um militar), ao qual se subordina a Abin.

Além da crescente militarização nos anos seguintes à sua criação, a Agência Brasileira de Inteligência, logo após seu surgimento e até o momento, passou por diversos episódios que revelaram sua atuação na espionagem política (ZAUERUCHA, 2008).

Dentre os fatos, os mais relevantes são: o caso do “Grampo do BNDES”, que resultou num processo criminal perante a Justiça Federal; a suspeita de espionagem do ex-presidente Itamar Franco; a atuação da Abin no chamado “Dossiê Cayman”, uma falsa denúncia de contas ilegais no exterior; a atuação nos Correios, constatada durante as investigações de uma Comissão Parlamentar de Inquérito; e a Operação Satiagraha, conduzida pela Polícia Federal e anulada pelo Poder Judiciário em virtude da participação de agentes da Abin. No ano de 2013, ocorreu a exoneração de um agente da agência sob o argumento de quebra de sigilo funcional. Os detalhes do caso não foram divulgados, mas as notícias deram conta de que houve repasse de informações à CIA norte-americana.

Além dos casos envolvendo a Abin, no intervalo de tempo entre a extinção do SNI e a sua criação, outros casos de espionagem política foram constatados envolvendo órgãos de inteligência militares. O Centro de Informações da Marinha – antigo Cenimar, órgão com grande atuação na repressão política durante o regime militar – admitiu abertamente monitorar o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra por meio de agentes infiltrados (ANTUNES, 2002).

O órgão, ao qual seus dirigentes militares faziam referência pelo antigo nome, também reconheceu possuir um dos maiores arquivos sobre a vida de pessoas no Brasil e monitorar políticos para saber se eram simpáticos aos interesses da Marinha.

Já o Centro de Informações do Exército, órgão fundamental do Estado de Segurança Nacional, foi o que mais demorou a se adequar à Nova República, a ponto de uma mudança na estrutura burocrática determinada no governo Collor, a desvinculação do CIE do Ministério do Exército e sua subordinação ao Estado-Maior das Forças Armadas, nunca ser efetivada na prática (ANTUNES, 2002, p. 104). Sua transformação em Centro de Inteligência do Exército ocorreu no governo Itamar Franco, e há registro de vigilância a grupos políticos e religiosos até pelo menos 1992. Portanto, a extinção do SNI e a criação da Abin não resultaram no fim da espionagem interna e política. Igualmente, não afastaram a supervisão dos militares.

### **3 Uma análise pelas imagens do Direito**

A ausência de parâmetros claros de atuação e de um controle externo rígido permite que a Abin e os outros órgãos eventualmente venham a atuar de forma muito semelhante ao passado. De certo modo, há uma continuidade naquela estrutura concorrente e paralela ao aparato burocrático do Estado, criada no final dos anos

1920, desenvolvida no Estado Novo e que adquiriu contornos expressivos de inédita envergadura na época dos regimes militares.

A transição democrática marcada pela Constituinte não foi suficiente para mudar a atribuição constitucional das Forças Armadas, para extinguir o SNI, para dar conta dos limites à atividade de inteligência e para mudar substancialmente a estrutura das forças policiais. Enfim, as forças coercitivas do Estado de Segurança Nacional passaram praticamente incólumes durante a elaboração da Constituição de 1988. O controle democrático da atividade de inteligência, assim como o controle do aparato de coerção estatal, por sua potencial ameaça aos direitos fundamentais, apresenta-se ainda como grande desafio para a consolidação da cidadania no Brasil.

Nesse ponto, é preciso ressaltar que, além de um órgão de inteligência em sentido estrito, ou um órgão de inteligência clássico, existem outras estruturas burocráticas que trabalham com o fornecimento de informação. Elas constituem modalidades especiais e podem ser agrupadas, conforme o tipo de atividade, em órgãos de inteligência militar, de inteligência econômica ou de inteligência policial (ou criminal). Juntos, esses órgãos formam a chamada comunidade de inteligência. Essa especialização traz grandes dificuldades de coordenação e de delimitação de competências. Ao mesmo tempo, torna maior a exigência de regulação jurídica.

As tendências atuais apontam para o surgimento de novas dificuldades de controle. A globalização fez surgir novas tecnologias e novas formas de obter informação. Os serviços de inteligência no mundo ocidental se expandiram diante do surgimento de novos riscos. O uso corriqueiro de agentes privados ou informais para obtenção de informação gerou o fenômeno da privatização da inteligência. Por outro lado, os recursos de inteligência são cada vez mais utilizados nos processos jurídicos penais, o que poderia ser chamado de judicialização da Inteligência. Assim, ao lado de uma inteligência clássica de Estado, voltada para assessorar o processo decisório, estruturada juridicamente no Brasil em torno do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), cujo órgão central é a Abin, desenvolvem-se, convivem e se expandem outras estruturas, a maior parte delas inserida em outros órgãos de coerção.

Existe atualmente a inteligência dedicada à segurança pública, também chamada de inteligência policial ou criminal; a inteligência ministerial, que seria aquela do Ministério Público estadual ou federal; a inteligência fiscal, que integra os órgãos fazendários e aduaneiros; também, uma inteligência prisional, desenvolvida pelos órgãos penitenciários. A diferença marcante dessas novas formas de inteligência, a ministerial, a prisional ou a fiscal, para a inteligência clássica reside no fato de as primeiras não se limitarem a uma posição estratégica de natureza consultiva para o processo decisório, mas também se atribuírem uma natureza tática executiva de produção de provas, o que as insere em constante tensão com o devido processo legal.

A elaboração de investigações ou processos, sejam eles de natureza cível, criminal, fiscal ou administrativa, baseados em “provas de inteligência” pode estar em constante conflito com a proibição de provas ilícitas. O problema se agrava quando se vislumbra a hipótese de uma prova aparentemente lícita, mas que teve sua origem

numa “ação de inteligência” prévia e ilegal. Poderíamos, então, pensar num sistema duplo. De um lado, a Agência Brasileira de Inteligência, voltada para a chamada inteligência clássica, que, no nível estratégico, assessora a tomada de decisão do Poder Executivo da União; de outro, as novas formas de inteligência, que, com atuação estratégica e também tática, de execução e produção de provas, compreenderiam as modalidades de inteligência policial, prisional, ministerial e fiscal.

Ao contrário da inteligência clássica, essas novas formas não possuem um órgão central, mas estão difusas, cada uma delas se inserindo no respectivo órgão. No âmbito federal, a Polícia Federal, o Ministério Público Federal e a Receita Federal instalam seus órgãos próprios de inteligência. Não se pode deixar de mencionar também o Ministério da Defesa, o Exército, a Marinha e a Aeronáutica. O Ministério das Relações Exteriores, durante o último período ditatorial, possuía um amplo e ativo setor de inteligência, com importante papel na Operação Condor. No âmbito estadual, as polícias civis e militares, os corpos de bombeiros, os ministérios públicos estaduais, as secretarias estaduais do sistema prisional e as secretarias da fazenda, cada um desses órgãos constrói seus próprios setores de inteligência. Outra grande diferença para a inteligência clássica consiste no fato de os próprios órgãos internamente definirem suas áreas de atuação e suas condutas. O Sisbin e a Abin são regidos por uma lei federal (Lei n. 9.883/1999). O marco regulatório dos demais órgãos é decorrente de uma legislação administrativa infralegal. Atuam com base em resoluções, instruções, portarias e, quando muito, decretos ou leis estaduais.

A expansão dos órgãos de inteligência federais e estaduais na última década permite contabilizar a existência de mais de 150 agências ou serviços de inteligência brasileiros, desenvolvidos ou embrionários, de modo que “há uma verdadeira efervescência na área da inteligência” (FEITOZA, 2010). Resta-nos questionar se essa “efervescência” decorre das “novas tendências” ou da absoluta falta de controle sobre os órgãos de coerção do Estado, que, como sistemas autônomos, procuram se expandir na medida em que não encontram limites no ambiente externo. Até que ponto essa expansão dos sistemas de inteligência, sobretudo a “inteligência de segurança pública” e a “inteligência ministerial”, não coincide e não acompanha o incremento do exercício do poder punitivo do Estado? Incremento este que tem sido conduzido por meio de uma expansão do sistema penal capaz de gerar, nas últimas décadas, uma política de encarceramento sem precedentes (ABRAMOVAY; BATISTA, 2010).

Seja como for, poderíamos pensar facilmente nos Tribunais de Contas federal, estaduais e municipais, cada um com suas seções de inteligência para aprimorar o controle das contas públicas; nos serviços de inteligência das guardas municipais ou na inteligência dos órgãos de fiscalização de tributos municipais, enfim, as possibilidades são infinitas, na medida em que são inúmeros os âmbitos de atuação do Estado que poderiam demandar tais serviços. Sem falar, ainda, na inteligência privada, cujo expoente é a empresa de inteligência Kroll, com presença global em 55 escritórios espalhados em 26 países, cujo escritório brasileiro já esteve envolvido em situações de espionagem industrial investigadas pela Polícia Federal e por uma

Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados. No Rio de Janeiro há uma curiosa “Academia de Inteligência Privada”, que existe formalmente desde 2003. Uma lei de 1957 (Lei Federal n. 3.099/1957) e um decreto de 1961 (Decreto Federal n. 50.532/1961) permitem o funcionamento de estabelecimento de informações reservadas ou confidenciais, comerciais ou particulares. A única ressalva legal está no Artigo 3º do decreto, que proíbe a “prática de quaisquer atos ou serviços estranhos à sua finalidade e os que são privativos das autoridades policiais”, devendo as atividades ser desenvolvidas “sem atentar contra a inviolabilidade ou recato dos lares, a vida privada ou a boa fama das pessoas”.

Essa permanente tensão entre a atividade de inteligência e a democracia pode ser mais bem compreendida com o auxílio das ideias de Michel Foucault. É possível identificar algumas imagens do direito em Foucault (FONSECA, 2012, p. 12). Na primeira, o direito é compreendido como legalidade e a lei como sinônimo de interdição. Márcio Alves da Fonseca (2012, p. 131) chama a atenção para o fato de que “certo número de ilegalidades efetivamente praticadas num determinado momento teriam seu lugar no interior dos processos econômicos e sociais presentes em um grupo qualquer, sendo, portanto, aceitas ou mesmo incentivadas”.

O conceito de ilegalismo desenvolvido por Foucault, portanto, permite compreender as discrepâncias entre a estrutura jurídica prevista para determinado órgão do Estado e a sua efetiva atuação na prática. Os desvios não aparecem como aspectos pontuais, mas como fenômeno inerente ao próprio mecanismo de poder. No caso da Abin, a legislação irá criar um âmbito de atuação, que pode conter maior ou menor rigidez, dependendo da estrutura do texto e da real atuação dos mecanismos de controle. A delimitação jurídica irá formar um espaço entre o que é proibido e o que é permitido ao órgão realizar. Naquele espaço de proibição surgem uma série de condutas que, embora não sejam legalmente permitidas, passam a ser usuais.

A questão do sigilo telefônico é um exemplo. Em sua página oficial, na seção “perguntas frequentes”, a Abin informa que não realiza grampo telefônico por falta de amparo legal (BRASIL, 2014). Oficialmente não se reconhece a utilização de “grampos telefônicos” porque, nos termos da lei, qualquer interceptação de comunicação telefônica depende de ordem judicial e deve ser vinculada a uma ação penal, presente ou futura, que tramita sob sigilo. De um lado, não se poderia esperar outra postura oficial do órgão, de outro, o discurso oficial em consonância com os parâmetros jurídicos entra em contradição com a realidade operacional do órgão. Basta verificar a decisão do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2011) que anulou as ações penais decorrentes da chamada “Operação Satiagraha”, para demonstrar que a agência efetivamente se dedica a interceptação e outras atividades ilegais.

O STJ anulou a ação penal porque constatou efetiva violação de direitos fundamentais por parte da Agência Brasileira de Inteligência, que reconhecidamente produziu provas ilícitas. Foram identificadas diversas ilegalidades que consistiam na vigilância, no acompanhamento de alvos, na produção de registros fotográficos, de filmagens, gravações ambientais e telefônicas, além da interceptação de e-mails de

diversas pessoas, inclusive advogados, e da cópia ilegal de dados de informática. A Abin atuou como órgão de polícia judiciária da União, ou seja, fora de suas atribuições legais. Além disso, aquelas atividades somente poderiam ser desenvolvidas mediante decisão judicial. Foram utilizados cerca de 70 agentes e um ex-agente do SNI contratado especialmente para a operação.

Assim, o controle frágil, praticamente inexistente, alimenta uma série de ilegalismos, que, na perspectiva foucaultiana, não podem ser encarados como exceções à regra, mas como procedimento recorrente dentro dos mecanismos de poder. Tal paradoxo entre a função manifesta de um órgão e a sua atuação no controle social já foi identificado pela criminologia em relação ao sistema penal, o que viabilizou a percepção dos chamados sistemas penais paralelos e subterrâneos. Esses sistemas, responsáveis, no campo do poder punitivo, pela institucionalização da pena de morte por meio de execuções sem processo (grupos de extermínio), desaparecimentos, torturas, sequestros, roubos, saques, tráfico e exploração da prostituição, por exemplo (ZAFFARONI et al., 2003, p. 69), são a qualquer órgão com atuação discricionária.

A segunda imagem do direito em Foucault corresponde a uma relação de implicação entre norma e direito (FONSECA, 2012, p. 152). Nessa imagem, a norma se apresenta como um vetor do chamado biopoder, que atua como meio de disciplinar e gerar a vida. Essa compreensão de Foucault sobre as relações do fenômeno jurídico com a política permite dimensionar o papel da atividade de inteligência dentro da chamada sociedade disciplinar, na qual o exercício difuso do poder molda comportamentos por meio da vigilância e da chamada “ortopedia social”.

O discurso normalizador, ao qual o direito emprestará seus institutos, pressupõe uma guerra permanente contra a qual a sociedade necessita se defender. Essa ideia, precisamente, é o fundamento da Doutrina Segurança Nacional, a qual tradicionalmente esteve vinculada à atividade de inteligência no Brasil. Os serviços de inteligência se desenvolvem na Europa e nos Estados Unidos como especialização e desdobramento do aparato de guerra. No Brasil, sua origem se vincula à necessidade de fazer frente às inquietações sociais, que inclusive atingiu parte das Forças Armadas.

O Conselho de Defesa Nacional surge nos anos do tenentismo e representa um movimento de centralização que procura abranger inclusive o aparato militar, e que vai aproximá-lo do governo civil. Diante da sublevação de parte do oficialato, era necessário garantir o apoio dos militares leais (a classe, até então protagonista, havia sido relegada a um papel secundário pelas oligarquias logo após os primeiros anos da República).

A atividade de inteligência surge no Brasil como desdobramento desta intrincada relação permanente entre a sociedade civil, a burocracia estatal e o aparato militar, que vão se articular no exercício de uma espécie de biopoder capaz de fazer frente às instabilidades sociais. Assim, a inteligência aparece no Brasil como tentativa do Estado de identificar e desarticular seus inimigos internos, mas não necessariamente se vinculará à estrutura burocrática regular. Ela, em si mesma, aos poucos vai se

desenvolver burocraticamente de forma praticamente autônoma e protagonizará conflitos de interesse e poder dentro do próprio Estado.

Essa histórica autonomia da comunidade de inteligência e essa relação de proximidade com o aparato militar é que vão dificultar o *accountability* da atividade de inteligência em tempos democráticos. Logo nos primeiros anos que se seguem à extinção do Serviço Nacional de Informação, nasce uma agência gestada nos meios militares, cuja atuação efetiva permanece um mistério, diante do pouco interesse no seu controle.

Ao lado do problema da prestação de contas, convive a própria questão da legitimidade. Nesse ponto, a teoria do direito fundada no discurso, além de fornecer meios de compreensão do fenômeno, também abre caminhos para a busca de soluções. O Estado Democrático de Direito, para a teoria do discurso, é o resultado da institucionalização dos processos e procedimentos necessários à formação discursiva da opinião e da vontade (HABERMAS, V. II). Esses, por sua vez, são fundamentais para o exercício da autonomia política e para a criação de um direito legítimo.

O direito seria um meio de transformar as interações do agir comunicativo em relações socialmente organizadas. Esse modelo ideal de direito e de democracia permite, ao mesmo tempo, diagnosticar as crises existentes e traçar os objetivos a ser alcançados na construção da cidadania. Dessa forma, a falta de controle democrático da atividade de inteligência no Brasil pode representar um sintoma dos limites dos modelos tradicionais de democracia, o que leva a uma reflexão sobre as clássicas relações entre soberania, sociedade civil e poder político.

O sistema jurídico democrático tem sua base social construída sobre os fluxos de comunicação e sobre as influências públicas oriundos da sociedade civil. Este substrato não está relacionado com as forças de um mercado capaz de operar de forma espontânea, nem com a ação intencional de um Estado de bem-estar (HABERMAS, V. II), mas decorre da criação de canais institucionais que vão transformar as diversas formas de opinião pública em poder comunicativo, que servirá tanto para autorizar a atividade legislativa quanto para legitimar a atuação administrativa reguladora, ou seja, a própria atuação coercitiva do Estado.

A institucionalização insuficiente dos processos democráticos corrói o Estado de Direito. Portanto, a presença de “uma esfera pública desconfiada, móvel, desperta e informada” (HABERMAS, V. II, p. 185), que viesse a insistir nas condições de surgimento de um direito legítimo, seria uma maneira de evitar o surgimento de um poder ilegítimo independente. A teoria do discurso contém uma série de procedimentos que permitem identificar as condições de validade e os pressupostos necessários à convivência democrática entre a atuação coercitiva do Estado – no nosso caso, da atividade de inteligência – e a preservação dos direitos fundamentais.

Assim, diante deste panorama, percebe-se a complexidade e a relevância do problema do controle democrático da atividade de inteligência, pois se trata de dimensionar o próprio grau de democratização do aparato repressivo do Estado, dentro das peculiaridades da criação e do desenvolvimento desta forma de coerção no

Brasil, historicamente voltada para a repressão policial e política. A atuação sem controle por parte da sociedade civil representa um grande desafio para a consolidação da cidadania.

Esta análise da atividade de inteligência no Brasil permite observar que os mecanismos políticos e jurídicos de controle democrático por parte da sociedade civil em relação às atividades desenvolvidas pela Abin não foram implementados de maneira capaz de permitir uma fiscalização eficaz por parte da sociedade civil. As estruturas jurídicas existentes no regime político instaurado no Brasil a partir do golpe de 1964 de certo modo se perpetuaram na organização das forças coercitivas no Brasil. Existe uma crônica falta de *accountability* da Abin. Isso é constatado por meio dos casos emblemáticos que apontam os desvios da Agência desde a sua criação e também pelo desinteresse do Poder Legislativo.

#### **4 Conclusão – Dos desafios para a democracia**

A compreensão mais ampla desse fenômeno está vinculada às próprias raízes da atividade no Brasil. Ela aparece exatamente num momento em que a sociedade buscava ampliar a cidadania, por meio da demanda de certos direitos fundamentais e pela revolta contra as tradicionais estruturas patrimonialistas. Dentro das relações de poder e do jogo político, a atividade de inteligência no Brasil historicamente serviu para combater a luta pela cidadania. Nessa perspectiva, não faz sentido algum falar em prestação de contas ou respeito a direitos fundamentais, já que a defesa do Estado, confundida com a defesa dos interesses de um grupo político dominante, é valor absoluto.

O aparato repressivo do Estado brasileiro continua o atuar sob o paradigma da lei e da ordem, o que representa a visão unívoca de estabilidade permanente nas relações entre sociedade civil, poder político e Estado. Nessa visão, o poder legítimo é aquele que se impõe sem nenhum dissenso, e qualquer ameaça deve ser previamente neutralizada. Embora se tenha abandonado o combate à subversão, a lógica continua a ser a do enfrentamento do inimigo interno.

O processo de redemocratização que culminou na Constituição de 1988 não foi suficiente para romper com essa lógica. Os debates legislativos ocorridos na Assembleia Nacional Constituinte e nos anos subsequentes até a criação da Abin mostram monopólio do debate e distanciamento quase total da sociedade civil na participação política. Tudo ocorreu como se o espaço público se restringisse a ponto de envolver apenas os interesses da burocracia estatal, de modo que não houvesse maiores dificuldades para manter o essencial. Isso ocorreu basicamente porque os grupos dominantes do poder não quiseram abrir mão dos mecanismos de enfrentamento das tensões sociais, mecanismos que foram gestados numa aliança entre civis e militares na década de 1920.

Ainda em relação às Forças Armadas e seu papel institucional, dois pontos chamam a atenção. Em primeiro lugar, a postura ambígua do alto escalão, por meio

de declarações que, ao mesmo tempo que reafirmam um compromisso com o Estado Democrático de Direito, não afastam definitivamente a possibilidade de ruptura institucional.

Em seu discurso de despedida do Comando Militar do Leste, o General Luiz Cesário da Silveira Filho (SAFATLE; TELES, 2010, p. 9), no dia 11 de março de 2009, declarou que o Exército brasileiro sempre saberá como proteger “a nação do estrangeiro e de si mesma”.

Em outubro de 2015, o comandante do Exército afirmou que o país vivia uma crise política, econômica e ética (VIZEU, 2015); caso essa crise viesse a assumir uma natureza social, isso traria efeitos negativos sobre a estabilidade. Passaria, então, a dizer respeito diretamente aos militares. Chamado a esclarecer suas palavras, o comandante reproduziu o texto constitucional do Artigo 142. A declaração feita numa videoconferência para militares da reserva, em meio à crise política de 2015, foi aclamada pelo presidente do conselho de reservistas com a emblemática frase: “Os tenentes estão de volta, prontos! Dê-nos uma missão”.

Essa dualidade sobre o que diria ou não respeito aos militares, ou seja, a abrangência e os limites de atuação do poder militar na democracia brasileira, parece transitar na zona cinzenta da própria Constituição de 1988, que, repetindo a Constituição de 1967, projeta o poder militar como garantidor da lei e da ordem. Uma espécie de fiador da democracia brasileira, o qual poderia sempre buscar apoio no texto constitucional para legitimar atitudes de insurreição. O discurso que circula nos meios de comunicação joga com essa ambiguidade. Utilizam a expressão “intervenção militar”, em vez de golpe de Estado, a qual os comandantes militares descartam porque “as instituições brasileiras funcionam”. Qual seria a postura se não funcionassem? A resposta democrática deveria ser que esse não é o papel das Forças Armadas.

O segundo ponto que chama a atenção é a militarização da Abin, caracterizada principalmente por sua subordinação ao Gabinete de Segurança Institucional, antiga Casa Militar. Aparece aqui a mesma falta de clareza, a mesma zona cinzenta. A manutenção de um general com *status* de Ministro de Estado entre o órgão produtor de inteligência e o seu destinatário, a Presidência da República, mostra exatamente essa dualidade sobre o que vem ou não a ser da alçada dos militares.

O conjunto de práticas que ao longo dos anos resultou na criação de um Estado centralizado, vigilante e militarizado, cujo auge é a estrutura repressiva pós 1964 coordenada pelo sistema de inteligência brasileiro, parece resistir de forma difusa, subterrânea e hibernante entre as forças estatais coercitivas. Persiste a violência policial e carcerária, que é pré-golpe de 1964 e vem a assumir um viés político no regime militar. As Forças Armadas, não obstante “o funcionamento das instituições”, vez ou outra apontam que estão “atentas e vigilantes”. A atividade de inteligência continua a existir, centrada na Abin ou de forma difusa em outros órgãos – policiais, ministeriais, fazendários etc.

A questão, portanto, transcende ao controle e à responsabilização. A redemocratização e a Constituinte aparentemente não deram conta, por uma série de problemas da época, de democratizar as forças coercitivas do Estado de maneira ampla e profunda. Trata-se de algo ainda por fazer.

## THE BRAZILIAN INTELLIGENCE AGENCY AND THE CONSTITUENT THE PROBLEM OF DEMOCRATIZATION OF COERCIVE FORCES IN BRAZIL

**Abstract:** The coercive forces of the state can be divided into armed forces, police forces and intelligence systems. The persistence of authoritarian signs in the structure of these forces, even after the 1988 Constitution, taking as parameter the creation of the Brazilian Agency of Intelligence in the years following extinction of the National Information System, allows to scale the conditions of a negotiated political transition and the limits of the redemocratization of the Brazilian State. The constitutional text itself, as reproduces provisions of the Constitution of 1967 reinforces a permanent tension that involves the continued militarization of the security forces and the lack of clear limits to the Armed Forces actuation. This tension becomes clearer in moments of political crises.

**Keywords:** Abin; redemocratization; constituent assembly.

### Referências

- ABRAMOVAY, P. V.; BATISTA, V. M. (Orgs.). *Depois do grande encarceramento*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.
- ALVES, M. H. M. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Bauru: Edusc, 2005.
- BRANDÃO, P. C. *SNI & ABIN: uma leitura dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2002.
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Atas das Comissões*. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987. 332 p. (Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento n. 99).
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Atas das Comissões*. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987. 248 p. (Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Suplemento ao n. 101).
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. *Anteprojeto: relatório*. Relator: Ricardo Fiúza. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987. 36 p. 11 de maio de 1987.
- BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. HC n. 149250/SP (2009/0192565-8), Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 5 set. 2011. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.2&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num\\_registro=200901925658](https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.2&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=200901925658)>. Acesso em: 28 mar. 2014.
- BRASIL. *Agência Brasileira de Inteligência*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br>>. Acesso em: 28 mar. 2014.
- CEPIK, M. *Espionagem e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

COMISSÃO DA VERDADE DO ESTADO DE SÃO PAULO RUBENS PAIVA. *Pesquisa sobre estrutura da repressão*. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/images/pdf/SISNI.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2014.

D'ARAUJO, M. C.; SOARES, G. A. D.; CASTRO, C. *Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

D'ARAUJO, M. C.; SOARES, G. A. D.; CASTRO, C. *A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

FEITOZA, D. Apresentação. In: GONÇALVES, J. B. *Políticos e Espiões – O controle da atividade de inteligência*. Niterói: Impetus, 2010.

VIZEU, R. Comandante do Exército vê risco de crise social no país. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 14 out. 2015, coluna Poder, p. 7.

HERMAN, M. *Intelligence Power in Peace and War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HUNTER, W. *Eroding military influence in Brazil – politicians against soldiers*. Chapel Hill: UNC Press, 1997.

O GLOBO, Rio de Janeiro, p. 2, 23/05/ de 1987.

SAFATLE, V. P.; TELES, E. (Orgs.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

ZAFFARONI, E. R.; ALAGIA, A.; SLOKAR, A. BATISTA, N. *Direito penal brasileiro I. Teoria geral do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZAVERUCHA, J. A questão das relações civil-militar durante a Constituição de 1988. *Política Hoje*, Recife, v. 1, n. 1, p. 25-40, 1994.

ZAVERUCHA, J. De FHC a Lula: A militarização da Agência Brasileira de Inteligência. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, n. 31, p. 177-195, nov. 2008.