



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

SED QUIS CUSTODIET IPSO CUSTODES?

**O CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA EM REGIMES
DEMOCRÁTICOS: OS CASOS DE BRASIL E CANADÁ**

JOANISVAL BRITO GONÇALVES

Brasília

Junho de 2008

JOANISVAL BRITO GONÇALVES

SED QUIS CUSTODIET IPSO CUSTODES?
**O CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA EM REGIMES
DEMOCRÁTICOS: OS CASOS DE BRASIL E CANADÁ**

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em
Relações Internacionais do Instituto de Relações
Internacionais da Universidade de Brasília, como
requisito final à obtenção do título de Doutor em
Relações Internacionais

Área de Concentração: Política Internacional
Comparada

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Viola

Brasília
Junho de 2008

JOANISVAL BRITO GONÇALVES

SED QUI CUSTODIET IPSO CUSTODES?
O CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA EM REGIMES
DEMOCRÁTICOS: OS CASOS DE BRASIL E CANADÁ

Tese defendida no Curso de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito final à obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, aprovada em 23 de junho de 2008, perante Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Eduardo Viola – UnB
Orientador

Prof. Dr. Eiiti Sato – UnB

Prof. Dr. Jorge Luiz Fontoura Nogueira – UFPR e Instituto Rio Branco

Prof. Dr. Nizar Messari – PUC-Rio de Janeiro

Prof. Dr. Paulo Roberto de Almeida – UNICEUB

Prof. Dr. Antônio Barbosa – UnB (Suplente)

A minhas meninas e a meu guri, pela compreensão, paciência, resignação, apoio, carinho e tolerância nas incontáveis horas de que abriram mão para que este trabalho fosse realizado.

Aos abnegados homens e mulheres que operam no silêncio, aprendendo a resistir a frustrações e oferecendo até a própria vida no cumprimento do dever.

AGRADECIMENTOS

“Mais vale ter amigos que tesouros amontoados.”

Provérbio Russo

Ainda que pareça lugar comum, se todas as pessoas que contribuíram para a presente Tese fossem aqui listadas, seriam preenchidas mais páginas que as do próprio conteúdo do trabalho. Assim, optou-se por fazer o agradecimento expresso aos principais colaboradores, sem os quais não se chegaria a este resultado.

Primeiramente, nosso agradecimento ao Professor Doutor Eduardo Viola, amigo e orientador, sempre aberto ao diálogo e incentivador constante desta pesquisa. Graças à orientação do Professor Viola e de sua perspicácia como interlocutor, conseguiu-se chegar a este produto acabado, cujas deficiências se devem exclusivamente à incompetência do orientando em assimilar os sábios conselhos do mestre.

Nosso agradecimento também ao Governo do Canadá que, por meio do *Governor General Award for Doctoral Research*, permitiu-nos ir a Ottawa e desenvolver a pesquisa. Sem esse período na América do Norte, o trabalho não poderia ser feito. A iniciativa canadense de apoio à pesquisa é marca da indelével preocupação daquele país com a educação, a cooperação internacional e o intercâmbio de conhecimento. Espera-se que esta singela pesquisa contribua para o processo de aproximação entre Brasil e Canadá.

Também para o período no Canadá foi fundamental o apoio do Senado Federal, da Mesa desta Casa e de seus órgãos técnicos e administrativos, com destaque para a Consultoria Legislativa e o Instituto Legislativo Brasileiro. Assim, fica a dívida com o Estado brasileiro e com o Poder Legislativo, a qual se espera sanar com a dedicação no trabalho de assessoramento desta Casa e do Congresso Nacional, em particular no que concerne a assuntos relacionados ao controle da atividade de inteligência.

Agradecimentos não podem faltar ainda ao Centro Universitário de Brasília, instituição na qual lecionamos, pelo apoio à ida ao Canadá. Nossa gratidão ao Doutor João Herculino Filho e à Professora Doutora Any Ávila, cujo respaldo foi fundamental para nossa missão no Hemisfério Norte. Doutor João mostrou-se grande incentivador do jovem docente do UniCeub, instituição pela qual temos muito apreço e na qual nos formamos em Direito.

Nossa gratidão, ademais, ao Professor Doutor George Felipe de Lima Dantas, por suas observações à época do Exame de Qualificação. A análise de George sobre nosso projeto foi muito importante para aperfeiçoá-lo e nos prepararmos para a pesquisa no Canadá. E agradecendo ao mestre, também o faço a meus alunos de graduação e pós-graduação, particularmente àqueles que, em nossos cursos sobre atividade de inteligência e planejamento estratégico, ajudaram com seus questionamentos a aperfeiçoar nossas perspectivas sobre o tema.

In Canada, our special thanks to Professor Martin Rudner, who kindly accepted us in the Canadian Centre of Intelligence and Security Studies, opening to us the hermetic Canadian intelligence community. It was a great honor to become a visiting fellow at the Norman Paterson School of International Affairs (NPSIA) at Carlton University. I'd also like to thank the School, its Chair and staff. Without this support by NPSIA and by Carleton University, this Dissertation would be never concluded.

Par ailleurs à Carleton, mes remerciements au cher Professeur Jean Daudelin, qui, plus qu'un superviseur de ma recherche au Canada, est devenu un grand ami. Jean est le responsable d'enlever les voiles sur le système politique et la société du Canada. Avec sa gentille famille, il m'a présenté aussi à l'hospitalité canadienne. Mes salutations cordiales et gratitude au plus noble fils de la ville de Cururupu, au Maranhão.

In Academia, the period in Canada was extremely proficuos in terms of contacts with experts on intelligence, law and politics. All my gratitude to Professors Stuart Farson and Reg Whitaker, whose considerations about intelligence in Canada and its mechanisms of control and accountability where extremely important. Farson and Whitaker also became good friends of ours and it's a great pleasure to keep in touch with them. My thanks also to friends from Carleton, as Sean Burges (a very good brazilianist) and Maureen Molot, for the great conversations during lunchtime at the University. À Montréal, il ne faut pas oublier des Professeurs Peter Leuprecht et Bernard Duhaime. And there are also many contacts and friends from the Canadian Association for Security and Intelligence Studies (CASIS), particularly Matina Kokkas and Arne Kislenko.

Also in Canada, many people gave an essential contribution to our research. Among the control boards, my particular thanks to Tim Farr, former Associate Executive Director of the Security Intelligence Review Committee (SIRC). More than an interlocutor, Tim became a great friend. Thanks to Paul Kennedy, Chair of the Commission for Public Complaints Against the Royal Canadian Mounted Police, Eva Punklett, Arnold Zeman,

respectively Inspector General and Assistant Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service, Joanne Weeks, Executive Director of the Office of the Communications Security Establishment Commissioner, who all received me and spent their precious time with this researcher. In the Canadian Intelligence Community, my thanks to all, particularly to Peter Jones, Senior Policy Analyst at Security and Intelligence Secretariat of the Privy Council Office and Robert Fahlman, who is presently the Director General of the Criminal Intelligence Service Canada. Peter and Bob, our conversations were extremely productive! In the Royal Canadian Mounted Police, my thanks to Anna Gray and Richard Evans, both from the Criminal Intelligence Directorate.

The experience in Ottawa would be not complete without the researches in the Parliament. Thanks very much to all the friends from the Library of the Parliament and from the Committees at the Senate and at the House. Among the kind people that received me at the Parliament, my gratitude to Andrew Bartholomew Chaplin and Angela Crandall, respectively the Clerks of the Standing Committee on National Defense and of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade at the House of Commons, and to all the colleagues of the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament, specially Gerald Schmitz, Philip Rosen, James Lee, James Cox and Steven James. Et, bien sûr, je ne peux pas oublier François Michaud, le greffier du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce du Sénat du Canada. François est devenu plus qu'un bon contact au Parlement et, avec sa merveilleuse famille, m'a présenté aussi l'hospitalité canadienne et québécoise – oui, je me souviens!

De volta ao Brasil, incontáveis foram aqueles que tiveram papel fundamental em nosso trabalho. Nossa gratidão aos inomináveis amigos da comunidade de inteligência brasileira, alguns de longa data, outros que conhecemos graças à presente pesquisa. Estes, repita-se, não podem ser nominados, mas sabem o quanto foram de suma importância.

No Poder Legislativo, seria impossível citar a todos que deram sua contribuição, entre colegas das Consultorias Legislativa e de Orçamento, da Secretaria-Geral da Mesa, das Comissões, dos Gabinetes, da Administração do Senado, e do Instituto Legislativo Brasileiro. Saudamos todos esses colegas nas pessoas de Sérgio Penna, Bruno Dantas, Amália Figueiredo da Luz, Paulo Tominaga e Lúcia Mello. Na Biblioteca do Senado, nosso abraço a Mariinha, a Rose e a Conceição. Ademais, agradecimento não pode faltar à equipe de apoio técnico da Consultoria Legislativa do Senado, sempre prestativa e eficiente

em suas pesquisas e que muito nos ajudou a sistematizar o conhecimento – a eles nossa gratidão na pessoa de Edilenice Lima Passos.

Claro que os amigos ocupam papel de destaque ao longo do processo de produção de uma Tese de Doutorado. Meus agradecimentos muito especiais aos consultores Cláudio Borges dos Santos, pela paciência na revisão dos textos em inglês por mim produzidos e pelo incentivo de toda hora, Leandro Vieira, que o Senado perdeu para o Ministério das Relações Exteriores e que faz muita falta por sua competência e companheirismo, Márcio Tancredi, sem o qual nenhum gráfico seria feito e o texto estaria mais pobre, Danilo Aguiar, Rogério Gonçalves, Mário Theodoro e Gilberto Guerzoni, Fernando Bittencourt, Tiago Ivo e Dario Alberto, pelo apoio e incentivo. Toda a gratidão à colega Susane Guida Gallindo, que se voluntariou para a revisão de parte deste trabalho e cujas observações e críticas muito contribuíram para o aperfeiçoamento destas “mal-traçadas linhas”. Também como revisor de parte do trabalho e grande interlocutor, nosso muito obrigado ao amigo Saulo Moura, ele próprio estudioso e profundo conhecedor dos meandros do controle da atividade de inteligência.

Agradecimentos, também, aos amigos e mestres de terras distantes que, com suas sugestões e críticas, bem como com a disponibilização de seus trabalhos, engrandeceram esta Tese: José Manuel Ugarte (Argentina), Jorge Bacelar Gouveia (Portugal), Thomas Bruneau e Loch Johson (EUA), e Hans Born (Suíça). Esses mestres demonstraram grande compromisso acadêmico e inenarrável gentileza ao disporem de parte de seu tempo com este doutorando em boas discussões sobre atividade de inteligência e controle dos serviços secretos.

Nossa gratidão, ainda, aos mestres e amigos da Universidade de Brasília, aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, aos quais saudamos nas pessoas do Professor Eiiti Sato – sem dúvida, um dos grandes responsáveis, há quase duas décadas, pela nossa escolha de prestar vestibular para Relações Internacionais e seguir nessa área tão fascinante – e de Odalva, a Secretária da Pós, sempre prestativa, atenciosa e sorridente!

Não foram esquecidos os amigos da Embaixada do Canadá em Brasília, que acompanharam nossa viagem desde o planejamento, ainda no Brasil. Obrigado, especialmente, a Marie-Josée Charbonneau, Juan Pablo Valdes, Luiz Miguel da Rocha, Sílvia Reis, e aos embaixadores Susane Laporte, Guillermo Rishchynski e Paul Hunt.

Para a versão a ser depositada, nossos agradecimentos aos Professores Doutores que nos honraram aceitando o convite para compor a Banca. Suas observações e sugestões foram de significativa relevância para este trabalho e para nossas reflexões sobre atividade de inteligência. Nesse sentido, especiais agradecimentos ao Professor Doutor Paulo Roberto de Almeida, pela leitura acurada e pelos comentários e notas sobre o texto.

Por último, mas não menos importante, meu muito obrigado a minha amada família, que vivenciou cada momento de elaboração deste trabalho, dando prova de abnegação, paciência e muito, muito amor. Sem o apoio e a compreensão de Flávia, Victoria e João, não conseguiria chegar à conclusão de tão trabalhosa empreitada. Mais que eu, Victoria comemorou bastante quando concluía a Tese! Este trabalho, portanto, é muito mais deles que meu.

Certamente deixamos de citar muitas pessoas. Pedimos desculpas por esta falha injustificável, mas que será compreendida pelos amigos e colaboradores sinceros.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo o estudo do controle da atividade de inteligência em regimes democráticos, com ênfase no controle externo exercido pelo Poder Legislativo. A primeira parte da Tese dedica-se à apresentação da influência da atividade de inteligência nas relações internacionais, aos aspectos conceituais, teóricos e metodológicos da inteligência e do controle da Administração Pública e dos serviços secretos. A partir desse embasamento doutrinário, segue-se para a segunda parte, na qual são estudados os casos do Brasil e do Canadá, considerando-se a maneira como os sistemas de inteligência se estruturaram em cada país e como se exerce o controle da comunidade de informações. Conclui-se comparando os modelos de supervisão e revisão brasileiro e canadense, e discutindo-se a possibilidade de aproveitamento da experiência de ambos para o aperfeiçoamento do controle.

Palavras-chaves: atividade de inteligência; controle da atividade de inteligência; controle externo; serviços secretos; Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), *Canadian Security Intelligence Service* (CSIS);

ABSTRACT

The main objective of this Dissertation is to study intelligence and the mechanisms of control over secret services, particularly in Brazil and Canada. The first part of the Dissertation is dedicated to analyze the influence of intelligence in international relations along history. It also contains a presentation of theoretical and methodological approaches of intelligence, and a general perspective of control related to secret services. The second part evolves the study of the intelligence systems in Brazil and in Canada, and the particular mechanisms of control and accountability in each country. To conclude, a comparison between Brazil and Canada is made, considering the control of the intelligence community, especially in terms of external review and oversight.

Keywords: intelligence; control of intelligence; secret services; Brazilian Intelligence Agency (ABIN), Canadian Security Intelligence Service (CSIS); Legislative oversight

LISTA DE TABELAS

Volume I	Pág.
Tabela II.1. Acepções de Inteligência segundo Sherman Kent	142
Tabela II.2. Categorias de Inteligência	144
Tabela II.3. Classificação da Inteligência segundo a ESG	169
Tabela II.4. Ciclo da Inteligência segundo a doutrina estadunidense	186
Tabela II.5. Ciclo da Inteligência segundo a doutrina brasileira	187
Tabela II.6. Ciclo de Produção do Conhecimento	190
Tabela II.7. Comparação entre meios/técnicas de reunião de dados	207
Tabela III.1. Tipologias de Controle	245
Tabela III.2. Classificação do Controle da Atividade de Inteligência	289
Tabela IV.1. Canadá: População Urbana e Rural 1851-2001	348
Tabela V.1. Confiabilidade da Fonte segundo o SFICI	481
Tabela V.2. Classificação de Exatidão do Dado segundo o SFICI	481
Tabela VI.1. Atividades do SIRC – 2006-2007. Revisões (Reviews) Realizada	631
Tabela VI.2. Estatísticas do SIRC sobre Ordens Judiciais para o CSIS	636
Tabela VI.3. Reclamações da Competência do SIRC segundo o CSIS Act	638
Tabela VI.4. Principais Organizações Canadenses de Segurança e Inteligência e seus Respectivos Entes de Controle	658
Tabela VI.5. Órgãos Específicos de Revisão das Agências Canadenses de Segurança e Inteligência	659
Tabela VI.6. Percepção da Existência do CSIS	735
Tabela VI.7. Impressões Canadenses sobre o CSIS	735
Tabela VI.8. Impressões sobre a Atuação do CSIS	736
Tabela VI.9. O CSIS deveria ter mais poder para garantir a segurança, ainda que isso sacrifique direitos e garantias individuais?	737
Tabela VI.10. O CSIS atua de maneira a garantir o equilíbrio entre a necessidade de segurança e as liberdades individuais?	737

LISTA DE QUADROS

Volume I	Pág.
Quadro III.1: Níveis de Controle – Aplicáveis à Atividade de Inteligência	272
Quadro III.2. Modelo de Fiscalização e Controle de Agências de Inteligência	276
Quadro IV.1. Canadá – Língua Materna	350
Quadro IV.2. Canadá – Língua Materna do Imigrantes (%)	351
Quadro IV.3. Religiões no Canadá, 2001	352
Quadro IV.4. Estrutura do CSIS	415
Quadro IV.5. Estrutura Principal do Ministério da Segurança Pública (<i>Public Safety Canada</i>)	452

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS *

AAT	<i>Administrative Appeals Tribunal</i> (Austrália)
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
AC/SNI	Agência Central do Serviço Nacional de Informações
ACIIS	<i>Automated Criminal Intelligence Information System</i> (Canadá)
ADI	Área de Defesa Interna
ADIAer	Escritório de adido da Aeronáutica
ADIDAL	Escritório de adido naval
ADIEx	Escritório de adido do Exército
AIVD	<i>Algemene Inlichtingen-en Veiligheidsdienst</i> – Serviço Geral de Inteligência e Segurança (Países Baixos)
ANC	Assembléia Nacional Constituinte
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ASBIN	Associação dos Servidores da Agência Brasileira de Inteligência
ASI	Assessoria de Segurança e Informações
ASIO	<i>Australian Security Intelligence Organisation</i>
ASIS	<i>Australian Secret Intelligence Service</i>
BEF	<i>British Expeditionary Force</i>
BfV	<i>Bundesamt für Verfassungsschutz</i> – Escritório Federal de Proteção à Constituição (Alemanha)
BND	<i>Bundesnachrichtendienst</i> – Serviço Federal de Inteligência (Alemanha)
BOSS	<i>Bureau of State Security</i> (África do Sul)
C4I	Comando, controle, comunicações, computação e inteligência
CANSOFCOM	<i>Canadian Special Operations Forces Command</i>
CASIS	<i>Canadian Association for Security and Intelligence Studies</i>
CATSA	<i>Canadian Air Transport Security Authority</i>
CBC	<i>Canadian Broadcasting Corporation</i>
CBNRC	<i>Communications Branch of the National Research Council</i> (Canadá)
CBP/OBP	<i>US Customs and Border Protection/Office of Border Patrol</i> (EUA)

* Os nomes em português referem-se a instituições brasileiras, salvo quando houver referência expressa em sentido contrário.

CBSA	<i>Canada Border Services Agency</i>
CCAI	Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado
CCRA	<i>Canada Customs and Revenue Agency</i>
CCISS	<i>Canadian Centre of Intelligence and Security Studies</i>
CD	Câmara dos Deputados
CDI	<i>Chief of Defence Intelligence (Canadá)</i>
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CEFARH	Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos
CENIMAR	Centro de Informações da Marinha
CENSIPAM	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
CEPESC	Centro de Pesquisas e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações
CEPR	<i>Centre for Emergency Preparedness and Response (Canadá)</i>
CF	<i>Canadian Armed Forces</i>
CF88	Constituição Federal de 1988
CFI	Curso de Formação em Inteligência
CFIA	<i>Canadian Food Inspection Agency</i>
CFIA	<i>Canadian Food Inspection Agency</i>
CFSIRP	Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa
CFSOC	<i>Canadian Forces SIGINT Operations Centre</i>
CGIOG	<i>Canadian Forces Information Operations Group</i>
CGSI	Comitê Gestor de Segurança da Informação
CGU	Controladoria-Geral da União
Cheka	<i>Vserossiyskaya Chrezvychaynaya Komissiya Bor'be s Kontrrevolyutsiyey</i> – Comissão Russa Extraordinária de Combate à Contra-Revolução e à Sabotagem
CHRC	<i>Canadian Human Rights Commission</i>
CI/DPF	Centro de Informações do Departamento de Polícia Federal
CIA	<i>Central Intelligence Agency (EUA)</i>
CIB	<i>RCMP Criminal Investigation Branch (Canadá)</i>
CIC	<i>Citizenship and Immigration Canada</i>
CICAD	Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas

CID	<i>RCMP Criminal Intelligence Directorate</i> (Canadá)
CIE	Centro de Informações do Exército/Centro de Inteligência do Exército
CIEx	Centro de Informações do Exterior
CIG	<i>Central Intelligence Group</i> (EUA)
CISA	Centro de Informações e Segurança da Aeronáutica
CISC	<i>Criminal Intelligence Service Canada</i>
CISSET	Secretaria de Controle Interno
CISO	<i>Criminal Intelligence Service of Ontario</i> (Canadá)
CN	Congresso Nacional
CNI	<i>Centro Nacional de Inteligencia</i> (Espanha)
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNSC	<i>Canadian Nuclear Safety Commission</i>
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CODI	Coordenação de Operações de Defesa Interna
CONDI	Conselho de Defesa Interna
CPAC	<i>Canadian Political Channel</i>
CPC	<i>Commission for Public Complaints Against the Royal Canadian Mounted Police</i> (Canadá)
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPOR	Centro Preparatório de Oficiais da Reserva
CRA	<i>Canada Revenue Agency</i>
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal
CREDEN	Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados
CSDS	<i>Centre for Security and Defense Studies</i> (Canadá)
CSE	<i>Communications Security Establishment</i> (Canadá)
CSEC	<i>Communications Security Establishment Commissioner</i> (Canadá)
CSIS	<i>Canadian Security Intelligence Service</i>
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CSOR	<i>Canadian Special Operations Regiment</i>
DA	Departamento de Administração
DCI	Departamento de Contra-Inteligência

DCI	<i>Director of Central Intelligence</i> (EUA)
DEA	<i>Drug Enforcement Administration</i> (EUA)
DEM	Partido Democratas
DESPS	Delegacia Especial de Segurança Política e Social
DFAIT	<i>Department of Foreign Affairs and International Trade</i> (Canadá)
DFSP	Departamento Federal de Segurança Pública
DGI	<i>Dirección General de Inteligencia</i> (Cuba)
DGSE	<i>Direction générale de la sécurité extérieure</i> (França)
DHS	<i>Department of Homeland Security</i> (EUA)
DI	Departamento de Inteligência
DIGO	<i>Defence Imagery & Geospatial Organisation</i> (Austrália)
DINA	<i>Dirección de Inteligencia Nacional</i> (Chile)
DIO	<i>Defence Intelligence Organisation</i> (Austrália)
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
DIS	<i>Defense Intelligence Staff</i> (Reino Unido)
DND	<i>Department of National Defense</i> (Canadá)
DNI	<i>Director of National Intelligence</i> (EUA)
DOI	Destacamento de Operações de Informações
DOINT	Departamento de Operações de Inteligência
DOJ	<i>Department of Justice</i> (Canadá)
DOPS	Departamento de Ordem Política e Social
DPF	Departamento de Polícia Federal
DPS	Divisão de Polícia Política e Social
DSD	<i>Defense Signals Directorate</i> (Austrália)
DSI	Divisão de Segurança e Informações
DTEL	Departamento de Telemetria
EB	Exército Brasileiro
ELN	Exército de Libertação Nacional (Colômbia)
EMA	Estado-Maior da Armada
EMAer	Estado-Maior da Aeronáutica
EME	Estado-Maior do Exército
EMFA	Estado-Maior das Forças Armadas
ESG	Escola Superior de Guerra
EsIMEx	Escola de Inteligência Militar do Exército

ESINT	Escola de Inteligência
EsNI	Escola Nacional de Informações
FAB	Força Aérea Brasileira
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FAS	<i>Federation of American Scientists</i>
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i> (EUA)
FINTRAC	<i>Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada</i>
FIU	Unidade de Inteligência Financeira
FLQ	<i>Front de libération du Québec</i> (Canadá)
FSB	<i>Federalnaya Sluzhba Bezopasnosti</i> – Serviço Federal de Segurança (Federação da Rússia)
GAFI/FATF	Grupo de Ação Financeira Internacional Contra a Lavagem de Dinheiro
GAFIC	Grupo de Ação Financeira do Caribe
GAFISUD	Grupo de Ação Financeira da América do Sul
GC&CS	<i>Government Code and Cipher School</i> (Grã-Bretanha)
GCHQ	<i>Government Communications Headquarters</i> (Grã-Bretanha)
GCSB	<i>Government Communications Security Bureau</i> (Nova Zelândia)
GPHIN	<i>Global Public Health Information Network</i>
GPU	<i>Gasudarstvennyy Politicheskoye Upravleniye</i> – Diretório Político do Estado (URSS)
GRU	<i>Glavnoye Razvedyvatel'noye Upravleniye</i> – Diretório-Central de Informações do Estado-Maior (URSS)
GSI/PR	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
HPSCI	<i>House Permanent Select Committee on Intelligence</i> (EUA)
IAFIE	<i>International Association for Intelligence Education</i>
IALEIA	<i>International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts</i>
IAS/PCO	<i>International Assessment Staff</i> (Canadá)
IBETs	<i>Integrated Border Enforcement Teams</i> (Canadá-EUA)
ICE	<i>Immigration and Customs Enforcement</i> (EUA)
ICRA	<i>Independent Complaints and National Security Review Agency for the RCMP</i> (Canadá)
IG	<i>Inspector General</i>
IGIS	<i>Inspector-General of Intelligence and Security</i> (Austrália)
IIETs	<i>Integrated Immigration Enforcement Teams</i> (Canadá-EUA)

INR	<i>Bureau of Intelligence and Research</i> (EUA)
INSETs	<i>Integrated National Security Enforcement Teams</i> (Canadá)
INSRCC	<i>Integrated National Security Review Coordinating Committee</i> (Canadá)
INSRCC	<i>Integrated National Security Review Coordinating Committee</i> (Canadá)
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOB	<i>Intelligence Oversight Board</i> (EUA)
IPM	Inquérito Policial Militar
IRA	<i>Irish Republican Army</i>
IRPA	<i>Immigration and Refugee Protection Act</i> (Canadá)
ISA	<i>International Studies Association</i>
ISC	<i>Intelligence and Security Committee</i> (Grã-Bretanha)
ISI	<i>DFAIT's Foreign Intelligence Division</i> (Canadá)
ITAC	<i>Integrated Threat Assessment Centre</i> (Canadá)
JCI	Junta Coordenadora de Informações
JIC	<i>Joint Intelligence Committee</i> (Grã-Bretanha)
JSCI	<i>Joint Standing Committee on Intelligence</i> (África do Sul)
JTF 2	<i>Joint Task Force 2</i> (Canadá)
KGB	<i>Komitet Gasudarstvennoy Bezopasnosti</i> – Comitê de Segurança do Estado (URSS)
LATI	<i>Linee Aeree Transcontinentali Italiane S/A</i>
LSU	<i>Legal Service Unit</i> (Canadá)
M-20	Subchefia de Informações do Estado-Maior da Armada
MAD	<i>Militärischer Abschirmdienst</i> – Serviço de Contra-Inteligência Militar (Alemanha)
MB	Marinha do Brasil
MI5	<i>British Security Service</i>
MI6 ou SIS	<i>British Secret Intelligence Service</i>
MIO	<i>Migration Integrity Officer</i> (Canadá)
MJ	Ministério da Justiça
MPM	Ministério Público Militar
MPU	Ministério Público da União
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra

NDDN	<i>House of Commons' Standing Committee on National Defence (Canadá)</i>
NDIC	<i>National Defence Intelligence Centre (Canadá)</i>
NIA	<i>National Intelligence Authority (EUA)</i>
NKVD	<i>Narodnye Komissariat Vnutrennikh Del – Comissariado Popular de Assuntos Internos (URSS)</i>
NOC	<i>RCMP National Operations Centre (Canadá)</i>
NORAD	<i>North American Aerospace Defense Command</i>
NPOR	Núcleo Preparatório de Oficiais da Reserva
NPSIA	<i>Norman Paterson School of International Affairs (Canadá)</i>
NSA	<i>National Security Agency (EUA)</i>
NSC	<i>National Security Council (EUA)</i>
NSG/FPS	<i>National Security Group of the Federal Prosecution Service (Canadá)</i>
OAG	<i>Office of the Auditor General of Canada</i>
OBAN	Operação Bandeirantes
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos
OCFEPNI	Órgão de Controle e Fiscalização Externos da Política Nacional de Inteligência
OCIPEP	<i>Office for Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness (Canadá)</i>
OCSEC	<i>Office of the Communications Security Establishment Commissioner (Canadá)</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIA	<i>Office of Intelligence Analysis (EUA)</i>
OIC	<i>Office of the Information Commissioner of Canada</i>
OIG	<i>Office of the Inspector General of CSIS (Canadá)</i>
Okhrana	<i>Okhrannoye Otdeleniye – Departamento de Segurança (Rússia Czarista)</i>
OLP	Organização para Libertação da Palestina
OM	Organização Militar
OMB	<i>Office of Management and Budget (EUA)</i>
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONA	<i>Office of National Assessments (Austrália)</i>
ONP	Objetivos Nacionais Permanentes
ONU	Organização das Nações Unidas

OPC	<i>Office of the Privacy Commissioner of Canada</i>
OPP	<i>Ontario Provincial Police (Canadá)</i>
OSS	<i>Office of Special Services (EUA)</i>
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCB	Partido Comunista do Brasil (até 1960) / Partido Comunista Brasileiro (a partir de 1960)
PCDF	Polícia Civil do Distrito Federal
PCO	<i>Privy Council Office (Canadá)</i>
PCUS	Partido Comunista da União Soviética
PDS	Partido Democrático Social
PFIAB	<i>President's Foreign Intelligence Advisory Board (EUA)</i>
PFL	Partido da Frente Liberal
PHAC	<i>Public Health Agency of Canada</i>
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMO	<i>Prime Minister's Office (Canadá)</i>
PNI	Plano Nacional de Informações
PNI	Política Nacional de Inteligência
PNPC	Programa Nacional de Proteção ao Conhecimento
PPS	Partido Popular Socialista
PQ	<i>Parti Québécois (Canadá)</i>
PR	Presidência da República
PRONABENS	Programa Nacional de Integração Estado-Empresa na Área de Bens Sensíveis
PS	<i>Public Safety Canada</i>
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSEPC	<i>Public Safety and Emergency Preparedness Canada</i>
PT	Partido dos Trabalhadores
RCMP	<i>Royal Canadian Mounted Police</i>
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RICN	Regimento Comum do Congresso Nacional
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
RSAS	Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos
RSISN	Regulamento para a Salvaguarda das Informações que Interessam à Segurança Nacional

SADEN	Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional
SADI	Sub-Área de Defesa Interna
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SAEI	Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
SARS	Síndrome Respiratória Aguda Grave
SAS	<i>Special Air Service</i> (Grã-Bretanha)
SASS	<i>South African Secret Service</i> (África do Sul)
SAT	<i>Security Appeals Tribunal</i> (Austrália)
SCOP	Secretaria de Apoio a Conselhos e Órgãos do Parlamento
SDN	Sociedade das Nações/Liga das Nações
SECINT	Secretaria de Inteligência da Aeronáutica
SECU	<i>House of Commons' Standing Committee on Public Safety and National Security</i> (Canadá)
SEI	Serviço Especializado de Investigações (PCDF)
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SF	Senado Federal
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SFICI	Serviço Federal de Informações e Contra-Informações
SIE _x	Sistema de Inteligência do Exército
SIM	Serviço de Informações da Marinha
SIN	<i>Secretaria de Inteligencia</i> (Argentina)
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SIRC	<i>Security Intelligence Review Committee</i> (Canadá)
SISA	Serviço de Informações e Segurança da Aeronáutica
SISBIN	Sistema Brasileiro de Inteligência
SISNI	Sistema Nacional de Informações
SISP	Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática
SISSEGINT	Sistema Nacional de Segurança Interna
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SLO	<i>Security Liason Officer</i> (Canadá)
SNI	Serviço Nacional de Informações
SQ	<i>Sûreté du Québec</i> (Canadá)
SRF	Secretaria da Receita Federal

SSCI	<i>Senate Select Committee on Intelligence (EUA)</i>
SSCSI	<i>Special Senate Committee on Security and Intelligence (Canadá)</i>
SSEX	Subseção do Exterior do SFICI
SSI	Subsecretaria de Inteligência
SSIN	Subseção do Interior do SFICI
SSM	Serviço Secreto da Marinha
SSOP	Subseção de Operações do SFICI
SSSI	Subseção de Segurança Interna do SFICI
Stasi (MfS)	<i>Ministerium für Staatssicherheit</i> – Ministério da Segurança do Estado (Alemanha Oriental)
STF	Supremo Tribunal Federal
STM	Superior Tribunal Militar
SUSIEM	Subsistema de Informações Estratégicas Militares
SVR	<i>Slushva Vneishnei Razvedki</i> – Serviço de Inteligência Externa (Federação da Rússia)
TARC	<i>CSIS's Target Approval and Review Committee (Canadá)</i>
TBS	<i>Treasury Board of Canada Secretariat</i>
TBS	<i>Treasury Board Secretariat (Canadá)</i>
TCU	Tribunal de Contas da União
UNAR	<i>United Nations Afghanistan Regulations</i>
UNSTR	<i>United Nations Suppression of Terrorism Regulations</i>
USAF	<i>United States Air Force (EUA)</i>
WRC	<i>CSIS's Warrant Review Committee (Canadá)</i>
ZDI	Zona de Segurança Interna

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I INTELIGÊNCIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CAPÍTULO II A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

CAPÍTULO III O CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

CAPÍTULO IV A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO CANADÁ

CAPÍTULO V A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL

CAPÍTULO VI BRASIL E CANADÁ: CONTROLE EXTERNO E CULTURA
DE INTELIGÊNCIA

À GUIA DE CONCLUSÃO: COMPARANDO CANADÁ E BRASIL

BIBLIOGRAFIA

LISTA DE ANEXOS

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	vii
RESUMO	xiii
ABSTRACT.....	xv
LISTA DE TABELAS	xvii
LISTA DE QUADROS.....	xix
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	xxi
SUMÁRIO	xxxii
ÍNDICE	xxxiii
INTRODUÇÃO	3
Os casos de Brasil e Canadá.....	5
Estrutura da Tese.....	7
Aspectos Teóricos e Metodológicos	9
Fontes	10
CAPÍTULO I INTELIGÊNCIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS	15
INTRODUÇÃO	15
INTELIGÊNCIA, HISTÓRIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS	16
Desde tempos remotos...	17
A Atividade de Inteligência em Roma	21
A Atividade de Inteligência e as relações de poder na Idade Média.....	23
Inteligência na Era Moderna: consolidando impérios	27
Atividade de Inteligência e Relações Internacionais no Mundo Pós-1789	36
A inteligência a serviço de Napoleão.....	38
Inteligência, <i>Realpolitik</i> , <i>Belle Époque</i> e <i>Spy Fever</i>	41
O Século dos Espiões: atividade de inteligência da Grande Guerra à II Guerra Mundial	56
O Século dos Espiões: Inteligência e Relações Internacionais na Guerra Fria	71
A atividade de inteligência na URSS	72
A atividade de inteligência nos EUA	77
Inteligência na disputa bipolar	81
O Mundo Pós-Guerra Fria e a Atividade de Inteligência.....	108
ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: EM BUSCA DO MARCO TEÓRICO	114
O Realismo Político, Neorealismo e o retorno ao Realismo no Século XXI.....	116
Realismo e Atividade de Inteligência.....	130
CONCLUSÕES	131
CAPÍTULO II A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA	132
ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: CONCEITO	133
INTELIGÊNCIA: ESCOPO E CATEGORIAS	142
Inteligência Militar e de Defesa	145
Inteligência Policial ou Criminal.....	148
Inteligência Financeira	153
Inteligência Fiscal	156
Inteligência Competitiva	157
Inteligência Estratégica	159
Inteligência de Estado: a acepção clássica	160
Inteligência Externa	161

Inteligência Interna ou Doméstica (<i>Security Intelligence</i>).....	163
CLASSIFICAÇÃO DA INTELIGÊNCIA SEGUNDO A DOCTRINA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA.....	167
Inteligência quanto à área de abrangência.....	167
Inteligência quanto à validade no tempo.....	168
Inteligência quanto à finalidade ou alcance da ação.....	171
Inteligência quanto à Expressão do Poder Nacional.....	172
Inteligência quanto à natureza.....	173
FUNÇÕES DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA.....	174
Reunião (<i>collection</i>).....	174
Análise (<i>analysis</i>).....	175
Contra-Inteligência (<i>counterintelligence</i>).....	177
Operações de Inteligência (<i>support operations</i>) e Ações Clandestinas ou Encobertas (<i>covert actions</i>).....	181
O CICLO DA INTELIGÊNCIA E O PROCESSO DE PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO.....	184
Orientação.....	187
Produção.....	188
Utilização.....	191
FONTES E MEIOS DE OBTENÇÃO DOS DADOS.....	192
Fontes Humanas (<i>Humint</i>).....	193
Inteligência Técnica (<i>Techint</i>).....	200
Humint x Techint.....	204
Reunião a partir de fontes abertas (Osint).....	208
PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA.....	211
Princípio da Objetividade.....	211
Princípio da Oportunidade.....	212
Princípio da Segurança.....	212
Princípio da Imparcialidade.....	213
Princípio do Controle.....	214
Princípio da Clareza.....	215
Princípio da Simplicidade.....	215
Princípio da Amplitude.....	215
A ética como princípio.....	216
CONCLUSÕES: A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E SUA RELEVÂNCIA PARA O ESTADO DEMOCRÁTICO.....	216
CAPÍTULO III O CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA.....	218
INTRODUÇÃO.....	218
DEMOCRACIA E CONTROLE.....	220
ACCOUNTABILITY.....	223
CONTROLE.....	234
Tipologias de Controle.....	238
MECANISMOS POLÍTICOS DE CONTROLE.....	245
Eleições.....	246
O Controle Parlamentar.....	247
O CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA.....	252
Breve Histórico.....	254
Por que controlar a Atividade de Inteligência?.....	258
Dificuldades de Controle da Atividade de Inteligência.....	259
Controlar a Inteligência, para quê? Objetivos do controle.....	264
Paradoxos do Controle.....	265
Princípios do Controle aplicados à Atividade de Inteligência.....	269
CLASSIFICAÇÕES DO CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA.....	277

MECANISMOS NÃO-PARLAMENTARES DE CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA	290
Controle Interno (agencial)	290
Controle do Executivo.....	292
Controle Judicial	297
Órgãos Especiais de Revisão” (<i>special review bodies</i>).....	298
O Controle Popular	299
O CONTROLE PARLAMENTAR DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA	301
Por que o Legislativo deve Controlar a Atividade de Inteligência?.....	302
Dificuldades e Desafios para o Efetivo Controle Parlamentar.....	304
Modelos de Controle Parlamentar.....	308
O Exercício do Controle Parlamentar da Atividade de Inteligência	312
Arcabouço legal	313
Orçamento	315
Audiências.....	315
Aprovação de Autoridades	318
Aprovação de Acordos Internacionais	318
Requerimentos de Informações.....	319
Investigações e Relatórios.....	320
Outros Mecanismos.....	321
Parâmetros para a Análise do Controle Parlamentar da Atividade de Inteligência.....	322
Efetividade da Comissão Parlamentar.....	329
ORIENTAÇÕES E PRÁTICAS DE CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA.....	330
Âmbito Agencial	331
Poder Executivo	335
Controle Externo Não-Parlamentar.....	337
Controle Parlamentar	339
CONCLUSÕES	343
CAPÍTULO IV A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO CANADÁ	345
A DEMOCRACIA CANADENSE.....	346
Geografia e Demografia.....	347
Um país de imigrantes.....	349
Os <i>québécois</i>	353
Aspectos históricos: a constituição do Canadá.....	355
A cultura política canadense	358
O Constitucionalismo canadense: fundamentos.....	360
Uma monarquia constitucional.....	363
O <i>Privy Council</i> , o Gabinete e o Primeiro-Ministro	365
O PMO e o PCO.....	369
Federalismo canadense.....	371
Primazia do Direito e Controle do Judiciário.....	372
Direitos e garantias individuais e soberania popular.....	373
Uma monarquia republicana	374
A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO CANADÁ.....	375
Breve histórico	375
Atividade de Inteligência e Guerra Fria	377
O separatismo <i>québécois</i>	380
Mudanças na RCMP	382
A Comissão Mackenzie.....	383
A Comissão McDonald	384
A Era CSIS.....	390
O Caso <i>Air India</i>	392

O 11 DE SETEMBRO DE 2001: IMPACTOS NO CANADÁ.....	395
Mudanças na Legislação	398
Segurança da Informação	400
Novas agências, cooperação e integração	401
A Política de Segurança Nacional	405
O Caso Arar.....	406
Terroristas no Canadá	409
A COMUNIDADE DE INTELIGÊNCIA CANADENSE.....	410
<i>Canadian Security Intelligence Service (CSIS)</i>	414
<i>Royal Canadian Mounted Police (RCMP)</i>	425
<i>Criminal Intelligence Service Canada (CISC)</i>	427
<i>Integrated Threat Assessment Centre (ITAC)</i>	428
<i>Communications Security Establishment (CSE)</i>	430
<i>Department of National Defense (DND)</i>	433
<i>Canada Border Services Agency (CBSA)</i>	436
<i>Citizenship and Immigration Canada (CIC)</i>	438
<i>Transport Canada</i>	441
<i>Canadian Air Transport Security Authority (CATSA)</i>	441
<i>Canadian Coast Guard</i>	443
<i>Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC)</i>	443
<i>Canadian Revenue Agency (CRA)</i>	446
<i>Foreign Affairs and International Trade Canada (DFAIT)</i>	447
<i>Privy Council Office (PCO)</i>	449
<i>Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC)</i>	451
Outros órgãos envolvidos com segurança e inteligência.....	453
<i>Health Canada e Public Health Agency of Canada (PHAC)</i>	453
<i>Canadian Food Inspection Agency (CFIA)</i>	455
<i>Environment Canada</i>	455
<i>Natural Resources Canada</i>	456
<i>Canadian Nuclear Safety Commission (CNSC)</i>	457
<i>Department of Justice (DOJ)</i>	458
<i>A Treasury Board Secretariat (TBS) e o Department of Finance</i>	459
<i>Forças Policiais Provinciais e Municipais</i>	460
A Academia e a <i>Canadian Association for Security and Intelligence Studies (CASIS)</i>	461
A comunidade de inteligência canadense: modelo de eficiência?.....	461
CONCLUSÕES	464
CAPÍTULO V A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL	466
OS PRIMÓRDIOS DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL.....	469
A Atividade de Inteligência de Estado.....	470
O SFICI.....	475
A Junta Coordenadora de Informações (JCI)	484
Salvaguarda de Informações Sigilosas	485
Inteligência Militar Pré-1964	486
A ERA SNI (1964-1991)	488
O fortalecimento do “monstro”	494
O SISNI.....	499
O Plano Nacional de Informações (PNI).....	507
A EsNI e a Doutrina de Informações	509
Os “anos de chumbo”, o Governo Geisel e as mudanças na comunidade de informações	516
O Governo Figueiredo e o apogeu do SNI.....	527
A redemocratização e a Atividade de Inteligência.....	533
A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL PÓS-SNI	541
O Governo Fernando Henrique Cardoso e a criação da ABIN	549

A ABIN e o SISBIN.....	553
O SISBIN	553
A ABIN	561
Problemas relacionados às atividades da ABIN.....	569
A Política Nacional de Inteligência (PNI).....	581
Poder Legislativo e o controle da Atividade de Inteligência no Brasil	588
O direito à informação e a salvaguarda de assuntos sigilosos no Estado democrático	589
A atuação da Inteligência no Brasil no início do século XXI	599
CONCLUSÕES	603

CAPÍTULO VI BRASIL E CANADÁ: CONTROLE EXTERNO E CULTURA DE INTELIGÊNCIA	605
O CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO CANADÁ.....	609
O Legado da Comissão McDonald	611
Controle Agencial	615
Controle do Executivo: o Ministro e o Inspetor Geral	618
Controle Externo: o SIRC	623
Procedimento de Revisão (<i>Review</i>).....	628
Autorização de investigações (<i>Targeting</i>).....	632
Inteligência Externa	633
Acordos com organizações e Estados estrangeiros	634
Ordens Judiciais (<i>Warrants</i>)	635
Reclamações (<i>Complaints/Plaintes</i>)	636
O SIRC e outras agências de segurança e inteligência.....	639
Controle de outras agências de inteligência	640
<i>Communications Security Establishment Commissioner (CSEC)</i>	640
O Controle da RCMP e a <i>Commission for Public Complaints Against the Royal Canadian Mounted Police (CPC)</i>	646
Outros órgãos de controle	648
Sumário das atividades das principais agências de inteligência e de seus órgãos de controle.....	657
Relações entre os órgãos de controle	660
Controle Externo: o papel do Judiciário.....	661
Controle Externo: o Controle Parlamentar da Atividade de Inteligência no Canadá.....	663
O Sistema de Westminster e o Controle Parlamentar no Canadá	669
O Peso da Tradição	672
<i>Parliamentary Committee versus Committee of Parliamentarians</i>	675
Possibilidades Reais de um Aumento do Controle Parlamentar no Canadá.....	681
Críticas ao Controle da Atividade de Inteligência no Canadá.....	686
O CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL	695
Breve Histórico	696
Aspectos Gerais do Controle.....	701
O Controle Interno: Agencial.....	702
O Controle Interno no âmbito do Executivo	709
O Controle Judiciário e do Ministério Público.....	713
O Controle Parlamentar da Atividade de Inteligência no Brasil	716
Críticas ao Controle da Atividade de Inteligência no Brasil	732
CULTURA NACIONAL E ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL E NO CANADÁ: DILEMAS E PERSPECTIVAS.....	733
CONCLUSÕES	742

À GUISA DE CONCLUSÃO COMPARANDO CANADÁ E BRASIL	744
É possível comparar o controle da inteligência no Canadá e no Brasil?.....	746
BIBLIOGRAFIA.....	753
Legislação	783
Brasil	783
Canadá.....	786
Internacional.....	788
Atas	789
Periódicos.....	790
Entrevistas.....	791
Entrevistados no Brasil	791
Entrevistados no Canadá, entre abril e agosto de 2006.....	791
<i>Homepages</i> e outros sítios na internet:	792
Filmografia.....	794
LISTA DE ANEXOS	797

“Homens de todas as latitudes e de todas as raças (...), homens de todas as idades (...), homens de todas as profissões e dos credos mais diversos (...), devemos, pois, olhar bem de frente essa Esfinge dos novos tempos, para decifrar-lhe o mistério tremendo que em si mesmo encerra, e fortalecernos na defesa da Liberdade, que é exigência essencial e impenhorável da condição humana, para que nem na guerra acabemos por soçobrar, vencidos, nem por ela mesmo soçobre, afinal, conosco, a Humanidade inteira.”

General Golbery do Couto e Silva

INTRODUÇÃO

“Sed quis custodiet ipso custodes?”

Juvenal

Paralelamente ao mundo de reis, políticos, diplomatas e generais, há uma realidade pouco conhecida, na qual homens e mulheres operam, desde sempre, no silêncio, com códigos de conduta próprios, sob as mais distintas razões, e recorrendo a técnicas conhecidas apenas de poucos que adentraram nesse hermético plano. Chamada por alguns de “a arte negra” e também de “o grande jogo”, essa atividade sempre existiu associada às relações de poder, influenciando acontecimentos no interior das nações e afetando as relações internacionais.

Por séculos, homens e mulheres que operavam a “arte negra” influenciaram as decisões de reis e príncipes, políticos e generais, homens de negócios e líderes revolucionários. Por séculos, essa atividade garantiu a ingerência daqueles que a dominavam sobre os destinos de milhões. Outrora chamada simplesmente de “espionagem”, esse ofício é atualmente conhecido como “atividade de inteligência”, e tem em seu cerne a obtenção de dados negados para a produção de um conhecimento que assessoro o processo decisório nos mais diferentes níveis, de um oficial no campo de batalha ao chefe da nação mais poderosa, passando pelo empresário que precisa conhecer o cliente e a concorrência e pelo planejador de políticas públicas.

Desde que o homem primitivo necessitou pela primeira vez enviar alguém para a comunidade vizinha para descobrir o segredo do fogo, os espões vêm sendo empregados com os objetivos mais distintos. A História é pródiga nos casos de líderes que controlavam grandes redes de agentes secretos, fazendo deles instrumentos fundamentais na arte de governar: Moisés, Alexandre, Augusto, Washington, Napoleão, Bismarck, Stalin, Kennedy... Para o bem ou para o mal, esses homens em suas decisões fizeram uso dos serviços secretos e das informações obtidas de maneira nem sempre “honestas”.

Com o Estado moderno, o recurso a espões passou a ser uma atividade estatal. Democracias, regimes autoritários, monarquias e repúblicas, capitalistas, comunistas, fascistas, grandes e pequenas nações, pobres e ricos, diferentes Governos nos mais distintos pontos do globo recorreram e recorrem à atividade de inteligência, que se profissionalizou e alcançou desenvolvimento sem precedentes nos últimos cem anos. Hoje, o emprego de serviços secretos é visto como atividade fundamental de defesa do Estado e da sociedade.

No complexo cenário internacional destes primeiros anos do século XXI, as questões de “alta política” voltaram a assumir grande relevância. Nesse sentido, qualquer formulação estratégica deve levar em consideração como pressupostos as condições do sistema internacional que se moldam e as relações do país com os principais atores internacionais dentro do sistema, com atenção para os novos mecanismos de equilíbrio de poder que se estruturam. A atividade de inteligência mostra-se relevante para a construção dessa perspectiva.

Nesse novo contexto, a atividade de inteligência também se destaca como instrumento importante de assessoramento das autoridades governamentais em seu processo decisório, bem como na formulação de estratégias. Quanto mais poderoso um Estado, mais relevante se faz o recurso à inteligência. Não existe grande potência que não disponha de serviços secretos.

Claro que, por envolver uma gama significativa de poder, a atividade de inteligência pode se tornar grande ameaça ao Estado e à sociedade. Ao operarem no segredo, os serviços de informações podem cometer abusos, atentar contra a ordem institucional, as leis nacionais, e aviltar direitos fundamentais. Nenhuma democracia, por mais consolidada que seja, está isenta deste risco.

Para se evitar arbitrariedades e abusos por parte dos serviços de inteligência nos Estados democráticos, é essencial que haja mecanismos sólidos de controle. Esse controle assume distintas modalidades. Começa pela própria legislação do setor, passa por controles internos – no âmbito dos órgãos de inteligência e do Poder Executivo nos quais estes se inserem – e chega a mecanismos externos, como o controle judiciário, o parlamentar e o popular. No que concerne ao controle parlamentar, o Poder Legislativo destaca-se. Um controle externo parlamentar eficiente e eficaz costuma ser o mais importante mecanismo para evitar desvios dos serviços secretos.

O presente trabalho tem por objetivo o estudo da atividade de inteligência e seu controle. Parte-se da premissa de que a inteligência pode ser um instrumento de grande importância no processo decisório estatal. A pergunta central que se buscará responder é qual a importância e como se dá o controle dos serviços secretos em regimes democráticos. Após a verificação dos aspectos gerais da atividade de inteligência e de seu controle, particularmente o exercido pelo Poder Legislativo, pretende-se analisar comparativamente dois casos, Brasil e Canadá.

Os casos de Brasil e Canadá

Convém, preliminarmente, esclarecer o porquê da opção pelos casos canadense e brasileiro. A escolha do caso brasileiro deve-se à identificação de lacuna no que concerne à produção acadêmica sobre atividade de inteligência no País, em especial de análises referentes ao período pós-1999 – ano da criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Também se percebeu a inexistência de qualquer estudo aprofundado sobre os mecanismos de controle da atividade de inteligência no Brasil. O caso brasileiro é, assim, um campo praticamente inexplorado. Isso se deve não só à dificuldade de acesso a fontes, mas também ao desinteresse, ao preconceito e mesmo à repulsa que, durante muito tempo, marcaram as percepções na academia sobre a área de inteligência.

A necessidade acadêmica de mais estudos no Brasil sobre a atividade de inteligência concilia-se com o interesse particular do autor no tema. Há cerca de uma década trabalhando com o assunto, o doutorando atualmente desempenha funções relacionadas ao assessoramento técnico do Congresso Nacional e do Senado Federal na área de controle externo da comunidade de informações. Daí a utilidade da pesquisa também no ambiente exterior à academia.

Se a escolha do Brasil parece justificável, por que se estudar o caso canadense? Primeiramente, convém registrar as muitas similitudes entre Brasil e Canadá, inclusive nas áreas de segurança e inteligência. Ambos adotam regimes democráticos, pautados na defesa do Estado de Direito e da proteção a direitos e garantias individuais, e organizam-se como Estados federados. São países com grande extensão territorial, ricos em recursos naturais, com parques industriais estabelecidos e produção diversificada, destacando-se em setores de tecnologia de ponta. Tanto um

quanto o outro contam com população multiétnica e diversificada, e recebem imigrantes de todas as partes do mundo.

Em termos de segurança, Canadá e Brasil não têm inimigos declarados entre Estados. Ambos encontram-se nas regiões mais pacíficas do planeta, são membros de organizações internacionais e regionais, defendem posições semelhantes em foros globais e em regimes internacionais. Enfrentam problemas comuns, relacionados às chamadas “novas ameaças”, como crime organizado transnacional e terrorismo internacional. Têm fronteiras porosas, dificuldade no controle de estrangeiros em seu território, e são alvo de sabotagem e espionagem por parte de pessoas e organizações privadas ou sob influência de outros países, o que constitui preocupação constante das autoridades governamentais.

Não obstante, é na área de inteligência que Canadá e Brasil muito se aproximam, o que justifica a escolha de ambos para o estudo desta Tese. De fato, os modelos canadense e brasileiro de sistemas de inteligência têm muito em comum. Apenas a título de exemplo, cita-se a existência de uma complexa comunidade de informações nos dois países, com um serviço secreto principal, de caráter civil e sem poder de polícia, encarregado de produzir inteligência estratégica para assessorar o processo decisório nas mais altas esferas, voltado para a inteligência doméstica (*security intelligence*), que se relaciona com os demais entes por meio de coordenação – e não subordinação. Além disso, diferentemente de países como Estados Unidos da América (EUA), Grã-Bretanha, Austrália, França, Alemanha, Rússia e Israel, Brasil e Canadá não têm um serviço de inteligência externa, o que reflete perspectiva doutrinária muito particular em termos de emprego da atividade de informações. Destaque-se, ainda, que o *Canadian Security Intelligence Service* (CSIS) serviu como modelo para a estruturação da ABIN, na década de 1990, com esta reproduzindo não só as características estruturais daquele, mas também aspectos doutrinários sobre a atividade exercida.

O Canadá também se destaca na área de inteligência por seu sistema de controle dos serviços secretos. O país é dos pioneiros, juntamente com os EUA e a Austrália, no desenvolvimento de mecanismos de controle – interno e, sobretudo, externo – dos órgãos de inteligência. O modelo de controle canadense é paradigmático e serviu de inspiração a outras nações.

Aspecto importante do caso canadense diz respeito, portanto, a seu mecanismo de controle externo. A lei que criou o CSIS, de 1984, também instituiu um órgão externo de controle, o *Security Intelligence Review Committee* (SIRC), independente e composto por não-parlamentares, com a função de revisar as atividades do serviço secreto. O SIRC presta contas diretamente ao Parlamento. Com duas décadas de experiência, o modelo canadense de controle da atividade de inteligência é um exemplo de como uma democracia estabelecida lida com as limitações ao aparato de inteligência e segurança. A compreensão do caso, particularmente de seus mecanismos de fiscalização e controle parlamentar, mostra-se como exercício relevante para o estudo da atividade de informações e para os interessados na reforma do sistema brasileiro de controle parlamentar da inteligência.

Nesse sentido, importante destacar que, apesar de estruturar seu serviço de inteligência nos moldes canadenses, o Brasil optou por mecanismos de controle distintos. Diferentemente do que ocorre no Canadá, os brasileiros decidiram por um sistema de controle externo feito diretamente pelo Poder Legislativo. Esse controle também será estudado sob perspectiva comparada.

Estrutura da Tese

A Tese divide-se em duas partes, com três capítulos cada uma. A primeira parte é dedicada a aspectos gerais da inteligência e de seu controle. Uma vez que praticamente inexistente produção acadêmica sobre o assunto, busca-se, nos três primeiros capítulos, apresentar a atividade de inteligência como é entendida de maneira universal, seus mecanismos de controle e a influência da inteligência nas relações internacionais.

O primeiro capítulo refere-se, portanto, a relações internacionais e à atividade de inteligência. Uma vez que esta pesquisa realiza-se em um programa de pós-graduação em Relações Internacionais, optou-se por iniciar o trabalho com uma apresentação geral da influência da inteligência ao longo da história das relações de poder entre os atores no sistema internacional, da Antigüidade a nossos dias. Pretende-se levantar alguns véus sobre fatos históricos, momentos decisivos nas relações internacionais, e homens de Estado sobre os quais a inteligência teve importante influência. Trata-se de perspectiva pouco conhecida da maioria das pessoas e até de

muitos historiadores e internacionalistas: a maneira como espões afetaram acontecimentos, das guerras entre gregos e persas ao mundo pós-11 de setembro.

Feitas as observações sobre inteligência e relações internacionais, segue-se para o segundo capítulo, no qual é apresentada a atividade em seus aspectos teórico-conceituais e metodológicos. Busca-se esmiuçar assunto que é hermético para a maioria das pessoas, visto com um misto de curiosidade, admiração e temor. O que significa inteligência? Quais suas funções? Que tipos de inteligência há? Qual a importância da inteligência em regimes democráticos? Essas são algumas das questões a serem respondidas no Capítulo II.

O terceiro capítulo é dedicado ao controle da Administração Pública e dos serviços secretos. A partir de apresentação geral desse controle, de suas modalidades, e da noção de *accountability*, segue-se para o controle aplicado à atividade de inteligência, seu histórico e aspectos básicos. Convém registrar, preliminarmente, o consenso segundo o qual o controle é instrumento fundamental para evitar ou coibir eventuais abusos e arbitrariedades por parte dos serviços secretos. Em regimes democráticos, em que os serviços de inteligência assumem papel de grande relevância no assessoramento ao processo decisório de mais alta monta, é imprescindível que o aparato de informações do Estado esteja sob rígido controle, em diferentes níveis – agencial, interno ao Poder Executivo, e externo, este último podendo ser exercido por diferentes órgãos.

Vistos os aspectos gerais da inteligência e do controle dos serviços secretos, e apresentada a influência da atividade nas relações internacionais, passa-se à segunda parte da Tese, destinada ao estudo do controle da atividade de inteligência no Brasil e no Canadá. Diante das especificidades do tema, e uma vez que, repita-se, praticamente não existe produção acadêmica sobre o assunto no Brasil, sendo esta também não muito significativa no Canadá – optou-se pela produção dos Capítulos IV e V, que apresentam, respectivamente a atividade de inteligência no Canadá e no Brasil, em seus aspectos históricos, estruturais e doutrinários.

Vistos o funcionamento das comunidades de inteligência nos dois países, segue-se para o último capítulo, dedicado à comparação entre os mecanismos de controle dos serviços secretos em cada caso. Busca-se analisar os fundamentos do controle nos dois países, as vantagens e deficiências de cada modelo. O capítulo é

concluído com observações sobre a maneira com que os órgãos de informações são percebidos pela sociedade nos dois países.

Aspectos Teóricos e Metodológicos

O marco teórico principal desta Tese é a Teoria Realista das Relações Internacionais. Parece-nos que a ótica realista – em virtude de sua percepção da segurança como elemento central da conduta dos Estados, de aspectos relacionados à formulação da “alta política”, da racionalidade e pragmatismo da conduta estatal, e das idéias vinculadas à noção de equilíbrio de poder, entre outros fundamentos – é a que melhor se amolda para explicar a atuação dos serviços secretos e de sua influência doméstica e internacional. Não obstante, também serão considerados aportes do Neorealismo, com ênfase em sua análise sistêmica, e, ainda, aspectos do Globalismo, em especial no que concerne à percepção de atores não-estatais no contexto das novas ameaças e da influência desses atores no processo decisório nos Estados nacionais. Inegável, ainda, a influência jurídica e histórica – sem dúvida muito maior que a da Ciência Política – na produção do presente trabalho, em virtude das características pessoais do seu autor.

A análise dos sistemas de inteligência levará em consideração o propósito da atividade, seus princípios e objetivos e as relações entre os órgãos que os compõem. Será utilizado o modelo comparativo, com o qual se buscará compreender as similitudes e diferenças, bem como suas adequações às respectivas realidades, dos sistemas de inteligência e dos mecanismos de controle nos dois países.

Em termos metodológicos, a pesquisa consiste no estudo exploratório dos aparatos de inteligência do Canadá e do Brasil, bem como da maneira como é realizado o controle e a fiscalização dos serviços secretos em cada país. No contexto de estudos comparativos de inteligência, tomar-se-á em consideração, para cada país, entre outros aspectos, a evolução da democracia e o nível atual de consolidação democrática; as relações entre inteligência e o regime democrático e entre a estrutura política e os serviços secretos; estrutura, diretrizes, competências, mandato, funções e responsabilidades dos órgãos de inteligência; relações entre a inteligência e outros atores das comunidades de segurança e defesa, como militares e forças policiais; apoio

político e percepção da inteligência como importante função de governo; impressões da opinião pública sobre a atividade.

No que concerne à comparação em termos de controle, convém considerar: existência e atuação de um “Inspetor Geral”; a efetividade do controle civil sobre o aparato de inteligência; estrutura legislativa relacionada à inteligência, especialmente em se tratando de mecanismos de fiscalização e controle; estrutura jurídico-institucional e salvaguardas legais relacionadas à inteligência. Já sobre o controle externo da atividade de inteligência, aspectos básicos serão considerados para a comparação entre os casos: o mandato, as características, orçamento e poderes dos órgãos de controle; poder de investigação/inquirição desses órgãos; acesso a informação classificada pelos órgãos de controle; a existência de um órgão parlamentar de controle e de órgãos independentes.

Fontes

Quanto às fontes para a produção deste trabalho, a primeira constatação foi de que é exígua a produção brasileira sobre atividade de inteligência. Obras em português são escassas, havendo apenas algumas poucas traduções de alguns clássicos, mas que se encontram esgotadas, e títulos sobre a atuação dos serviços secretos sob perspectiva histórica e, em certos casos, jornalística. Para a parte geral, recorreu-se à extensa produção estrangeira, a obras como as de Lock Johnson, Mark Lowenthal, Abraham Shulsky, Jeffrey Richelson, Michael Herman, bem como a clássicos como Sherman Kent e Washington Platt¹. Não há dúvida que os estadunidenses têm a produção mais profícua, qualquer que seja a temática de inteligência analisada – história da espionagem, aspectos teóricos e metodológicos da atividade de inteligência e, mesmo, controle.

Na área de controle, deve-se fazer especial referência aos trabalhos de Peter Gill, Thomas Bruneau e da equipe do DCAF, liderada por Hans Born. O principal título sobre controle dos serviços secretos é a obra de Glen Hastedt. Ainda que seja difícil esgotar o estudo das fontes sobre controle, pode-se dizer que a maior parte do que já se publicou na Europa e nas Américas sobre o assunto foi estudado para a elaboração

¹ Os autores aqui tratados estão referenciados na Bibliografia. Optou-se por não citar nenhuma obra específica nesta introdução.

do presente trabalho, com especial atenção a relatórios de Comissões Especiais – como a *Church Committee* – e documentos produzidos por governos e parlamentos dos EUA, Canadá, Austrália, Grã-Bretanha, Portugal, Brasil e Argentina. Ainda para o capítulo sobre o controle, buscou-se subsídios doutrinários em juristas brasileiros. Também foram de grande utilidade contatos com especialistas em inteligência e controle, como José Manuel Ugarte (Argentina), Jorge Bacelar Gouveia (Portugal), Thomas Bruneau, Loch Johnson, Mark Lowenthal (EUA) e Hans Born (Suíça).

Na parte específica, o capítulo dedicado à atividade de inteligência no Canadá tomou por bases produções acadêmicas de grandes especialistas, como Stuart Farson, Reg Whitaker, Martin Rudner e Wesley Wark, e literatura disponível sobre a comunidade de inteligência daquele país como resultado de análises históricas e políticas, bem como memórias de oficiais de inteligência. Essencial, também, foram os inúmeros documentos publicados pelo Governo canadense e suas diversas agências, além dos Relatórios das comissões especiais que, desde a década de 1970, investigam a atividade de inteligência no país – Mackenzie, McDonald e, mais recentemente, Arar e O'Connor. Para o sistema político canadense, seus aspectos históricos e culturais, também foram analisadas obras de cientistas políticos e juristas daquele país.

Para o capítulo sobre Brasil, a literatura pátria é praticamente inexistente. Por isso, esgotou-se a análise de tudo que foi publicado sobre o assunto no País, com destaque para os trabalhos de Marco Cepik, Priscila Antunes, Luís Antônio Bitencourt, Carlos Fico, Jorge Zaverucha e os títulos com entrevistas de militares e membros da comunidade de inteligência brasileira, em particular as obras publicadas dentro dos projetos de história oral do período militar e da redemocratização, coordenadas por Maria Celina D'Araújo, Celso Castro e Gláucio Ary Dillon Soares, e de história oral do Exército, este último publicado pela Biblioteca do Exército (BIBLIEX). Importante, ainda, o acesso aos manuais e à doutrina da Escola Superior de Guerra.

Na parte referente a controle no Canadá e no Brasil, para aquele, além dos documentos do Governo canadense, do Parlamento e dos órgãos de controle, destacam-se os trabalhos finais da Comissão McDonald e da Comissão Arar, imprescindíveis para a compreensão do aparato de inteligência do Canadá, as relações entre os serviços secretos e os procedimentos por eles adotados, e de seus mecanismos de controle. Já no caso brasileiro, a referência básica é o trabalho de Bitencourt, sobre ao período anterior a 1991. Convém destacar algumas obras sobre controle político em

geral, como a publicação coordenada por Mariana Llanos e Ana Maria Mustapic e a produção de Leany Lemos.

Em termos de fontes primárias, foi essencial o estudo da legislação de inteligência e controle não só de Canadá e Brasil, mas também de outros países. Nesse sentido, é importante assinalar que análise da legislação pode ser bastante elucidativa, tanto no que concerne à avaliação histórica quanto jurídica e, naturalmente do aspecto político-teleológico. Também fundamental foi a consulta aos arquivos legislativos, em particular às notas de sessões do Parlamento canadense e do Congresso brasileiro, aí incluídas as audiências das comissões.

Imprescindível para a presente pesquisa foi, sem a menor sombra de dúvida, o período passado no Canadá, como pesquisador associado da principal instituição de pesquisa canadense sobre atividade de inteligência, o *Canadian Centre of Intelligence and Security Studies* (CCISS), da Carleton University, em Ottawa. Sob a orientação e com total apoio dos professores Martin Rudner e Jean Daudelin, foi possível não só o acesso a fontes primárias e secundárias disponíveis na capital canadense, mas também o contato com pessoas da comunidade de inteligência, acadêmicos e representantes dos órgãos de controle, do Governo e do Parlamento. Foram feitas cerca de 30 entrevistas com acadêmicos, servidores públicos, políticos e membros dos órgãos de controle não só em Ottawa, mas também em Toronto, Montreal, Vancouver e Victoria. Graças a esses contatos e a visitas a instituições canadenses, como o Parlamento e a Corte Suprema, foi possível uma imersão total na sociedade e o conhecimento *in loco* da comunidade de inteligência do Canadá e das relações desta com os outros órgãos da Administração, com a classe política e com a sociedade civil. Também no Canadá, o autor pôde associar-se à *Canadian Association for Security and Intelligence Studies* (CASIS), participando de sua conferência anual de 2006, onde teve contato com diversos especialistas canadenses e de outras nacionalidades.

No Brasil, a experiência do autor na comunidade de inteligência e no Poder Legislativo permitiu-lhe entrevistas com pessoas da área, e também com políticos, alguns dos quais tiveram grande importância nas relações entre os serviços secretos e o Congresso Nacional. Foram realizadas entrevistas com 17 pessoas da comunidade de inteligência brasileira. Os entrevistados, civis e militares, alguns aposentados, mas outros ainda na ativa, ocupam ou ocuparam diferentes posições na hierarquia dos serviços secretos brasileiros, inclusive cargos de alta direção. Também

foram entrevistados 7 parlamentares, dos quais 6 ainda possuem mandato eletivo. Uma vez que a maioria pediu que se guardasse sigilo sobre sua pessoa, optou-se por não citar qualquer nome entre os entrevistados brasileiros.

Assim, como subsídios para esta Tese de Doutorado, recorreu-se à pesquisa em fontes primárias e secundárias, bem como a entrevistas com autoridades públicas e especialistas vinculados à área de inteligência e à política nos dois países.

Vistos os aspectos introdutórios do presente trabalho, passa-se ao Capítulo I, sobre a atividade de inteligência e as relações internacionais.

CAPÍTULO I

INTELIGÊNCIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

“Nam et ipsa scientia potestas est...”

Sir Francis Bacon

“Quem trabalha com inteligência (...) tem que ter a consciência de que existe, naquele seu trabalho, naquele produto que vai sair da sua atividade, um potencial muito grande de poder.”

General Alberto Mendes Cardoso

INTRODUÇÃO

Reconhecida usualmente como a segunda profissão mais antiga do planeta, a atividade de inteligência² esteve sempre presente na história da humanidade e afetou diretamente as relações entre os povos³. Entretanto, ainda é pouco compreendida a dimensão exata do papel da inteligência na esfera internacional e na condução da política externa de um país. Também se desconhece o quanto a atividade tem influenciado as relações internacionais.

O objetivo deste primeiro Capítulo é desenvolver algumas reflexões sobre a atividade de inteligência e as relações internacionais. Inicialmente, será feita retrospectiva da atividade de inteligência, enfatizando-se algumas passagens históricas e decisões de homens de Estado em que ela foi fundamental. Em seguida, em busca de um marco teórico, pretende-se discutir se é possível produzir uma teoria de inteligência

² Apesar do termo mais adequado em língua portuguesa ser “informações” e não “inteligência”, a partir da década de 1990, aquele foi praticamente abandonado e, de fato, substituído por este. A alteração terminológica deveu-se mais a razões políticas que técnicas, já que, no Brasil, “informações” acabou associado ao período autoritário e à repressão. Para fins do presente Capítulo, inteligência compreende, além do produto – o conhecimento produzido – a atividade de produção deste conhecimento e a organização que a realiza. A legislação brasileira define inteligência 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” (art. 2º, § 2º, Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999). Outras definições serão apresentadas no próximo Capítulo.

³ “(...) According to historians, espionage was one of the three primordial professions that emerged at the beginning of the human experience on this planet: shaman, harlot, and spy. Shamans ultimately became politicians and lawyers, while spies and harlots evolved into... well, spies and harlots.” Ernest Volkman. *Spies – The Secret Agents Who Changed the Course of History*. New York: John Wiley & Sons, 1994, p. vii.

e como esta se fundamentaria nas teorias de Relações Internacionais. Registre-se que os conceitos e métodos relacionados especificamente à atividade de inteligência serão objeto do segundo Capítulo desta Tese.

INTELIGÊNCIA, HISTÓRIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Ao longo da história da humanidade, as relações internacionais estiveram, fundamentalmente, baseadas em dois alicerces: o comércio e a guerra. E, subsidiariamente a essas atividades humanas essenciais, havia outra, a qual, de fato, era bastante útil para garantir que as duas primeiras fossem realizadas de maneira eficiente e eficaz. Na “política entre as nações”, sempre foi de grande importância o conhecimento sobre o outro e seu poder⁴, em termos de capacidades e vulnerabilidades⁵. Quanto mais poderoso um ator internacional, seja ele uma cidade-estado do Mundo Antigo ou uma grande potência moderna, mais necessidade tem de informações que lhe permitam conhecer as ameaças a sua segurança e orientar o processo decisório em suas relações no sistema internacional⁶.

De fato, a “necessidade de conhecer” para se proteger, componente atávica da natureza humana, é um aspecto essencial para a sobrevivência do homem desde sua mais remota origem⁷. Informação é poder e Política envolve relações de

⁴ O conceito de poder aqui adotado é o de “capacidade de influência”.

⁵ “(...) Nações que não fizeram uso da espionagem caíram na poeira do esquecimento; outras, antigas e modernas, cresceram e se fortaleceram com seus frutos. (...) Como meio contributivo à previsão, a espionagem é uma função de autodefesa. É, pelo menos, a segunda mais antiga profissão do mundo – e quando os governantes a negam peremptoriamente caem na hipocrisia que só negam os ingênuos.” Allison Ind. *História da Espionagem*. Rio de Janeiro: Bloch, 1967, p. 11.

⁶ “*Just as in Aristotle’s model of political development constitutional change followed military innovation, so we would argue that developments in intelligence follow from the emergence of threat situations, either real or perceived. Historically, awareness of, or a perception of, vulnerability – what might be termed ‘the security deficit’ – can be linked to developments in intelligence designed to improve preparedness to meet that threat. Because the bigger an actor is, the more it stands to lose, and the more it can invest in prevention intelligence to safeguard its relative advantage, the most advanced intelligence networks are found among the wealthiest players in any given state or corporate segment of concurrent global intelligence contests. These are conducted on various levels – politico-military, criminal and commercial.*” Peter Gill & Mark Phythian. *Intelligence in an Insecure World*. Cambridge: Polity Press, 2006, p. 8.

⁷ “*The need to know is just as deeply embedded in our biological and social make-up as the need to reproduce. ‘Real time information’ on the world around us, whether we are in a cave or a spaceship, is as essential to our day-to-day survival as any other human function. Indeed, our primary survival reflex actually depends on a keen awareness of the threats around us, as any sparrow hopping around looking for food in a cat-infested garden knows. Intelligence on the threat as the key to survival is, therefore, the oldest profession and not the second – if profession it is. Intelligence is part of mankind’s basic survival instinct and as old as humanity itself. Perhaps if Adam had a little more intelligence about what Eve and the Serpent were up to, we may not be in quite the mess we are today.*” John Hughes-Wilson. *The Puppet Masters – Spies, Traitors and the Real Forces Behind World Events*. London: Cassel, 2005, p. 15.

poder. Assim é que a Política, interna ou externa, depende de conhecimento e, nesse sentido, a atividade de inteligência mostra-se fundamental para as decisões do animal político⁸.

Desde tempos remotos...

Há registros do emprego da inteligência desde as primeiras civilizações conhecidas⁹. John Hughes-Wilson lembra que as primeiras evidências escritas do uso da inteligência remontam aos sumérios¹⁰ e aos egípcios¹¹. As informações estavam relacionadas tanto a assuntos militares quanto a matérias de administração do Estado. Um dos primeiros registros de relatórios de inteligência produzidos remonta a 3.000 anos antes de Cristo: trata-se de um documento produzido para o Faraó por uma patrulha da fronteira sul do Egito, em que é informado que “encontramos o rastro de 32 homens e 3 jumentos”.

Ainda no que concerne ao Egito, importante a referência a uma das pedras do templo de Karnak, na qual está gravada a história da campanha vitoriosa de Tutmoses III (1490-1436 a.C.) contra um levante sírio em 1488 a.C.. De acordo com os hieróglifos, a vitória do Faraó deu-se graças ao trabalho de seus agentes infiltrados em Megido. Também há registro do uso da inteligência na vitória de Ramsés II contra os hititas na batalha de Kadesh (1274 a. C.)¹².

Mas maior parte dos historiadores que tratam de inteligência cita a Bíblia cristã como uma das fontes mais antigas sobre a atividade. No Antigo Testamento há, por exemplo, a passagem em que Moisés teria enviado espiões à Terra de Canaã, no que pode ser uma das primeiras “ordens de busca” de que se tem registro¹³.

⁸ “La Rochefoucauld, que muito conheceu de intriga em sua vida, estava bem próximo da verdade quando disse: ‘Há duas espécies de curiosidade: uma provém do interesse, que nos faz desejar conhecer aquilo que nos pode ser útil; outra vem do orgulho e surge de um desejo de saber o que os outros ignoram.’ A primeira – a que nos pode ser útil, até mesmo essencial à nossa autopreservação – parece estabelecer a razão de ser e a natureza dos organismos de serviço secreto nas nações. Basta que esta curiosidade deixe de ser pessoal e se amplie em alguma coisa impessoal, organizada e para o bem do país, para ser vista na perspectiva em que se enquadram os assuntos de serviço secreto de uma nação.” Ind, *op. cit.*, p. 11.

⁹ Jean Barral e George Langelaan, em *Espionagem Industrial* (Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1970, p. 18) questionam se o primeiro espião não teria sido o homem pré-histórico que desejou saber como os membros da tribo vizinha faziam para acender o fogo.

¹⁰ Ind (*op. cit.*, p. 23) assinala que os sumérios já possuíam conhecimento rudimentar de guerra psicológica e de espionagem três ou quatro mil anos antes de Cristo.

¹¹ Hughes-Wilson, *op. cit.*, pp. 24 e ss.

¹² Terry Crowley. *The Enemy Within: a History of Espionage*. Oxford: Osprey Publishing, 2006, p. 15.

¹³ “Envia homens para explorar a terra de Canaã, que eu hei de dar aos filhos de Israel. Enviarás um homem de cada tribo patriarcal, tomados todos entre os príncipes. (...) Enviando-os a explorar a terra de

Outra passagem bíblica muito referida é do envio por Josué, sucessor de Moisés, de dois espiões à cidade-fortaleza de Jericó, para coletarem informações para a campanha militar israelita. De acordo com o relato bíblico, uma vez na cidade, os espiões teriam contado com apoio e abrigo da prostituta Raab¹⁴, uma evidência da estreita colaboração entre a primeira e a segunda profissões mais antigas... Isso teria acontecido por volta do ano 1.200 a.C. A Bíblia, de fato, está repleta de histórias de espiões, de Dalila a Judas.

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

“Se um soberano iluminado e seu comandante obtêm a vitória sempre que entram em ação e alcançam feitos extraordinários, é porque eles detêm o conhecimento prévio e podem antever o desenrolar de uma guerra. (...) Este conhecimento prévio, no entanto, não pode ser obtido por meio de fantasmas e de espíritos, nem pode ser obtido com base em experiências análogas, muito menos ser deduzido com base em cálculos das posições do sol e da lua. Deve ser obtido das pessoas que, claramente, conhecem as situações do inimigo. (...) Há cinco tipos de espiões que podem ser utilizados: espião nativo, espião interno, espião convertido, espião descartável e espião indispensável. (...) Quando se emprega os cinco tipos de espiões simultaneamente, o inimigo não consegue desvendar os métodos de operação. É extremamente complicada e se torna uma arma mágica para o soberano derrotar seu inimigo.”¹⁵

História interessante é a do segredo da cultura da amoreira e da criação do bicho-da-seda, mantido pelos chineses durante séculos. Apesar de exportarem livremente seus tecidos, guardavam com muito zelo o segredo da fabricação, chegando

Canaã, Moisés disse-lhes: ‘Examinai que terra é essa, e o povo que a habita, se é forte ou fraco, pequeno ou numeroso. Vede como é a terra onde habita, se é boa ou má, e como são as suas cidades, se muradas ou sem muros; examinai igualmente se o terreno é fértil ou estéril, e se há árvores ou não. Coragem! E trazei-nos dos frutos da terra (...)’.” (Números 13, 2:20) – *Bíblia Sagrada*, disponível em <http://www.bibliacatolica.com.br> (acesso em 10/01/2007).

¹⁴ “Josué, filho de Nun, despachou de Setim secretamente dois espiões: Ide, disse-lhes ele, e examinai a terra e a cidade de Jericó. Em caminho, entraram em casa de uma prostituta chamada Raab, onde se alojaram.” (Josué 2, 1) *Bíblia Sagrada*, disponível em <http://www.bibliacatolica.com.br> (acesso em 10/01/2007).

¹⁵ Sun Tzu. *A Arte da Guerra*. Há várias traduções para a obra de Sun Tzu. Cita-se, por exemplo, a feita por Thomas Cleary e publicada em português pela Editora Pensamento (São Paulo, traduzido para o português por Euclides Calloni e Cleusa Wosgrau), e outra de Armando Serra de Menezes, publicada pela Bibliex (Rio de Janeiro, 2003). Há inclusive uma versão em português disponível online em <http://www.suntzu.hpg.ig.com.br>. Foi desta versão que se retirou o texto, acessado em 07/01/2007.

a ser uma questão de Estado. A China punia com pena de morte que revelasse o segredo da tecelagem. Mas, por volta do ano 300 a.C., os japoneses foram à China, descobriram o processo e, em alguns anos, o Japão se tornou o segundo produtor de seda do mundo – típico caso do que hoje seria conhecido como “espionagem industrial”, com efeitos sobre a economia de um país¹⁶.

Também no Oriente, os textos clássicos da Índia antiga contêm referências à espionagem e ao emprego de espiões em favor do governante. De fato, na Era Védica (1200-500 a. C.), a espionagem aparece como um instrumento de preservação da casta dos brâmanes, tendo em Varuna, “o deus que tudo sabe”, a entidade relacionada a espiões e aos sacerdotes¹⁷.

Portanto, vistos na Índia como “os olhos do rei”, os espiões, posteriormente advindos de todas as castas, são citados no épico *Mahabharata*. O texto hindu oferece instruções aos reis no que concerne à espionagem, entre as quais, orientações para escolha de “homens que pareçam idiotas”, mas que, na verdade, possuam grande sabedoria – estes são tipos ideais para o ofício de espião¹⁸.

Na Grécia antiga e no mundo helenístico, há também relatos sobre a atividade de inteligência¹⁹. John Keegan esclarece que Alexandre, o Grande, reunia informações sobre outros povos a partir de viajantes que chegavam a seu reino, de modo a possuir inteligência que lhe permitisse realizar suas conquistas, inclusive em suas

¹⁶ Sobre a história do segredo da seda, vide Barral & Langelaan, *op. cit.*, pp. 18-19.

¹⁷ “*Varuna's spies, sent forth upon their errand, survey the two world-halves well formed and fashioned. Wise are they, holy, skilled in sacrifices, the furtherers of the praise-songs of the prudent.*” Hymn LXXXVII, Varuna. *Holy Vedas - The Hymns of the Rig Veda*. Tradução para o inglês de Ralph T. H. Griffith. Benares: E. J. Lazarus & Co., 1896. Disponível em http://www.ishwar.com/hinduism/holy_rig_veda/book07/book07_06.html (acesso em 08/07/2007).

¹⁸ “*He [the king] should employ as spies men looking like idiots or like those that are blind and deaf. Those should all be persons who have been thoroughly examined (in respect of their ability), who are possessed of wisdom, and who are able to endure hunger and thirst. With proper attention, the king should set his spies upon all his counselors and friends and sons, in his city and the provinces, and in dominions of the chiefs under him. (...) His spies should be so employed that they may not know one another. He should also (...) know the spies of his foes by himself setting spies in shops and places of amusements, and concourses of people, among beggars, in his pleasure gardens and parks, in meetings and conclaves of the learned, in the country, in public places, in places where he holds his own court, and in the houses of the citizens. The king possessed of intelligence may thus ascertain the spies dispatched by his foes. If these were known, the king may derive much benefit (...).*” *Mahabharata*, Book 12, *Santi Parva*, section LXIX, translated by Kisari Mohan Ganguli. Disponível em <http://www.hinduism.co.za/kingcraf.htm#Protection%20of%20kingdom%20and%20how%20to%20use%20spies> (acesso em 08/07/2007).

¹⁹ Vide Frank Russell, *Information Gathering in Ancient Greece* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1999).

campanhas contra os persas²⁰. Allison Ind conta que Alexandre recorreu também à censura postal para descobrir lealdade e infidelidade em seu exército, e que o jovem monarca fazia uso de dispositivos de mensagens cifradas em suas comunicações²¹.

O Império Persa, por sua vez, contou com espiões para estabelecer-se como potência no Mundo Antigo. De Ciro a Xerxes, e mesmo antes desses, os persas recorreram à atividade de inteligência para levantar informações sobre seus vizinhos ou na segurança interna. De toda maneira, nas relações entre os persas e os povos da Antigüidade, a inteligência não poderia ser colocada de lado, sobretudo se os primeiros tinham como objetivo aumentar sua influência sobre os demais²².

Claro que os persas empregavam diplomatas como espiões – ou vice-versa. Tem-se aí uma evidência de prática corriqueira desde os tempos mais remotos: o uso de oficiais de inteligência sob cobertura diplomática e de diplomatas para ações de inteligência²³.

Assim, em tempo de Guerra, mas também em suas relações pacíficas, os atores internacionais da Antigüidade recorriam ao trabalho de espiões. O uso desses profissionais não poderia ser dispensado, sobretudo por grandes impérios, cujos governantes necessitavam de informações obtidas por suas redes de agentes distribuídos tanto dentro de seu território quanto no estrangeiro. Egípcios, persas, gregos, todos recorreram à atividade de inteligência em suas “relações internacionais”. Mas foi sob o maior império da Antigüidade ocidental que a essa atividade ganhou maior prestígio.

²⁰ “(...) Visitantes estrangeiros vindos de terras que mais tarde Alexandre, o Grande, conquistaria, recordam a insistência de suas perguntas a respeito do tamanho da população em seus países, da produtividade do solo, da direção dos rios e estradas que os atravessavam, da localização das cidades, baías e praças fortificadas e da identidade dos cidadãos importantes. O jovem Alexandre coletava o que hoje se chamaria inteligência econômica, regional ou estratégica, e o conhecimento que acumulou lhe foi de grande utilidade quando iniciou a invasão do Império Persa, de enorme extensão e composição altamente diversificada (...)” John Keegan. *Inteligência na Guerra: conhecimento do inimigo, de Napoleão à Al-Qaeda*. Tradução de S. Duarte. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, pp. 25-26.

²¹ Ind, *op. cit.*, pp. 25-27.

²² “Before Xerxes there was a long tradition of spying in Persia. The Greek historian Herodotus recorded that King Darius (ruled 522-486 BC) had an extensive network of spies ‘busy watching and listening in every corner of his dominions’. Cyrus the Great (ruled 559-530 BC) continued this practice, establishing a network of spies known as the ‘eyes and ears of the King’. According to Xenophon, Cyrus was a very astute user of spies. Having received some Indian emissaries, Cyrus asked some of them to spy on his Median enemies. (...) When the Indian spies returned and made their report, Cyrus believed them because, according to Xenophon, it corresponded with the information obtained from captured enemy soldiers. (...) Cyrus was also (...) very fond of sending out spies in the guise of escaped slaves, a ruse also favoured by the Roman general Scipio Africanus.” Crowdy, *op. cit.*, p. 23.

²³ “Another example available to Xerxes would have been King Cambyses (ruled 530-522 BC) who conquered Egypt and was said to have sent spies into Ethiopia under the guise of emissaries bearing gifts. It was commonly assumed that official ambassadors were nothing but legal spies and the Ethiopian king played up to his audience, emphasizing his people’s strength.” Crowdy, *op. cit.*, p. 23.

A Atividade de Inteligência em Roma

A atividade de inteligência também se desenvolveu em Roma, aperfeiçoando-se à medida que a cidade se projetava como potência do Mundo Antigo²⁴. Rose Mary Sheldon relata que, segundo Lívio, já em 300 a.C. o Cônsul Quinto Fábio Máximo teria enviado seu irmão disfarçado como um agricultor etrusco para infiltrar-se nas linhas inimigas úmbrias²⁵. A inteligência também foi largamente empregada nas Guerras Púnicas²⁶, tanto por Aníbal²⁷ quanto por Cipião, o Africano²⁸. Entretanto, até a época de Júlio César (séc. I a.C.), as organizações que compunham o sistema de inteligência romano tinham caráter privado, estando sob o controle de senadores, políticos e comerciantes²⁹.

²⁴ (...) *the Romans used a full range of covert intelligence techniques, as we would expect from any power that aspired to world empire. (...) Rome certainly did not lack enemies to target. Neighboring clans like the Aequi and Volsci, and later the Etruscans, Samnites, and Gauls, kept the Romans constantly at war during the early and middle republics. Collecting intelligence about these surrounding tribes and discerning whether they would be friendly or hostile in a given situation was probably a full-time job (...) The Romans continued to use intelligence as they conquered the peoples of the Italian Peninsula. We see them using scouts on regular assignments against the Samnites and Gauls, and because of advance intelligence they could often catch their enemies by launching surprise attacks and rout their camps (...).*” Rose Mary Sheldon. *“Toga & Dagger: Espionage in Ancient Rome.”* *MHQ: The Quarterly Journal of Military History* (Autumn 2000): 28-33. Disponível em http://www.historynet.com/wars_conflicts/ancient_medieval_wars/3028426.html, acesso em 03/01/2007.

²⁵ Sheldon (2000), *op. cit.*, p. 28.

²⁶ Vide: Stephen Austin & N.B. Rankov. *Exploratio: Military and Political Intelligence in the Roman World from the Second Punic War to the Battle of Adrianople*. London: Routledge, 1995.

²⁷ “(...) *During the Second Punic War (218201 b.c.), Hannibal placed spies in Roman camps and in Rome itself. We know this because one of those spies whom the Romans caught had his hands cut off, then was released as a warning to other spies. The Carthaginian general’s ability to disguise himself, to forge documents, to send secret communications, and to surprise the Romans became legendary. And his agents are said to have had secret hand gestures that they used as a means of recognizing one another. Hannibal used such ingenuity to lure the Romans into traps, as at Lake Trasimene, where he caught the Roman army between the lake and the surrounding mountains. This ruse cost the Romans fifteen thousand killed and an equal number taken prisoner. His famous victory at the Battle of Cannae was another trap—a victory for Hannibal that cost the Romans dearly in lost manpower. Although historians have argued over exact figures, when Livy tells us that the rings taken from dead Roman aristocrats filled three bushels, we get some idea of the loss to the Roman upper classes. (...) Hannibal had the advantage of being sole commander of his forces. As leader of the Carthaginian army and its allies, he was his own chief of intelligence for fourteen years (...).*” Sheldon (2000), *op. cit.*

²⁸ “*Scipio controlled his own intelligence effort from the start, once even ordering centurions to disguise themselves as slaves to accompany a peace delegation into the enemy camp. As mere slaves they could wander around unchecked, while secretly reconnoitering the enemy positions, strengths and numbers. It was a clever choice of cover. For a proud Roman senior non-commissioned officer to stoop to pretend to be a member of the despised underclass was a remarkable thing.*” Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 29.

²⁹ “(...) *The Romans had no qualms about using espionage on a personal level. Every Roman aristocrat had his private network of business associates, informers, clansmen, slaves, or agents (male or female) who could keep him informed on the latest happenings in the Senate or his own home. Even Roman architects built private homes with counterintelligence in mind. Livius Drusus’ architect asked him*

Hughes-Wilson³⁰ comenta que Crasso possuía um sistema de informações organizado que contribuiu para sua vitória sobre o levante de escravos liderados por Espártaco. A rede de informantes de Crasso alcançava praticamente toda a República e deveria reportar-lhe sobre qualquer ameaça a Roma ou à riqueza do próprio Crasso. O homem mais rico de Roma voltou-se para a política e, sempre com respaldo de sua rede de espões, tornou-se, cônsul em 70 a.C. e em 55 a.C., ambas as vezes com Pompeu. Também financiou Júlio César e com este e Pompeu acabou constituindo o primeiro triunvirato. Com a morte de Crasso, César herdou sua rede de inteligência.

Júlio César conhecia a atividade de inteligência e atribuía-lhe significativo valor. Segundo Hughes-Wilson, apesar de não ter sido o criador do sistema romano de inteligência, o grande feito de César foi ter desenvolvido o primeiro sistema nacional de inteligência romano³¹, que seria, a partir de então, instrumento de poder importante nas mãos dos imperadores. Keegan relata a atenção dada por César à inteligência:

“(…) Tanto no declínio quanto na ascensão, Roma dedicava grande atenção à coleta de informações. A conquista da Gália por César decorreu de seu melhor uso das informações e do poderio bélico superior de suas legiões. Ele se dedicou com afinco a reunir dados econômicos e regionais, assim como fizera Alexandre, e foi um analista frio e cínico dos problemas próprios dos gauleses, suas vaidades, volubilidades, falibilidade e falta de capacidade de resistência; com a mesma frieza explorava a vantagem obtida por meio do conhecimento de suas debilidades. Acumulou conhecimentos etnográficos pormenorizados sobre as características e as dissensões tribais de seus adversários, os quais utilizou impiedosamente para derrotá-los. Além dessas informações estratégicas, no entanto, César elaborara um sistema de inteligência tática altamente desenvolvido, usando unidades de batedores de alcance curto e médio para fazer reconhecimento até trinta quilômetros adiante do corpo principal em marcha, a fim de espionar o território e a disposição militar do inimigo durante o prosseguimento da campanha. Um princípio importante era o acesso imediato e direto a sua pessoa de que gozavam os líderes dessas unidades.”³²

Ao chegar ao poder, após a morte de César, Augusto logo reteve sob seu controle todo o aparato de inteligência existente e estabeleceu o *Cursus Publicus*, uma

whether he would like his house built "in such a way that he would be free from public gaze, safe from all espionage and that no one could look down on it." (...). Sheldon (2000), *op. cit.*

³⁰ Hughes-Wilson, *op. cit.*, pp. 30-31.

³¹ Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 31.

³² Keegan (2006), *op. cit.*, p. 27.

rede de comunicações que alcançava todo o Império e que se tornou o cerne do serviço secreto da Roma Imperial³³. Essa estrutura ganharia força e estaria presente no Governo de Roma até o colapso do Império do Ocidente, no século V da Era Cristã³⁴. Assim, no mundo antigo, dos sumérios e caldeus à Roma dos cézares, a inteligência foi um recurso importantes nas relações de poder³⁵.

A Atividade de Inteligência e as relações de poder na Idade Média

Entre as instituições herdadas de Roma pelo Império Bizantino estavam as relacionadas à Inteligência. A atividade floresceu e desenvolveu-se sob o reinado da Imperatriz Teodora (500-548)³⁶ e se tornou muito relevante para a condução do Império Romano do Oriente³⁷. Além da suma importância para manter os imperadores

³³ “(...) *By furnishing a means of transport and communications, Augustus built the rudiments of what was to become the imperial security service. Now there would be an official, permanent, and reliable way to communicate political and military intelligence. Like the Babylonians and Persians before them, the Romans combined their road network with a centrally administered communications system to help ensure the security of the emperor and the stability of the empire.*” Sheldon (2000), *op. cit.*

³⁴ “*By the end of the second century AD, two centuries after Caesar, Imperial Rome was effectively running a sophisticated and remarkably modern secret service with two clear tasks: overseas intelligence and internal security. Although these networks still tended to be personal organizations reporting directly to the emperors, Rome, as in so many other matters, had developed the first recognizable intelligence bureaucracy, and one that foreshadowed modern governmental institutions. For not only was Rome big government: it was also intrusive government (...).*” Hughes-Wilson, *op. cit.*, pp. 32-33.

³⁵ Para estudo mais aprofundado da atividade de inteligência no Mundo Antigo, aconselha-se a produção de Rose Mary Sheldon, como *Espionage in the Ancient World: An Annotated Bibliography of Books and Articles in Western Languages* (Jefferson, NC: McFarland, 2002) e *Intelligence Activities in Ancient Rome: Trust the Gods, but Verify* (London: Frank Cass, 2005). Há também o livro de Francis Dvornik, *Origins of Intelligence Services: The Ancient Near East, Persia, Greece, Rome, Byzantium, the Arab Muslim Empires, the Mongol Empire, China, Muscovy* (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1974).

³⁶ “*No other tyrant since mankind began ever inspired such fear, since not a word could be spoken against her without her hearing of it: her multitude of spies brought her the news of whatever was said and done in public or in private. And when she decided the time had come to take vengeance on any offender, she did as follows. Summoning the man, if he happened to be notable, she would privately hand him over to one of her confidential attendants, and order that he be escorted to the farthest boundary of the Roman realm. And her agent, in the dead of night, covering the victim's face with a hood and binding him, would put him on board a ship and accompany him to the place selected by Theodora. There he would secretly leave the unfortunate in charge of another qualified for this work: charging him to keep the prisoner under guard and tell no one of the matter until the Empress should take pity on the wretch or, as time went on, he should languish under his bondage and succumb to death.*” Procopius. *Secret History* (translated by Richard Atwater). Chicago: P. Covici, 1927; New York: Covici Friede, 1927, reprinted, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1961. Texto disponível em <http://www.fordham.edu/halsall/sbook.html>.

³⁷ “*The spies were organized as follows. Many men were formerly supported by the treasury, who visited the enemy, especially the Persian court, to find out exactly what was going on; on their return to Roman territory, they were able to report to the Emperors the secrets of the enemy. And the Romans, being warned, were on guard and could not be taken by surprise. This system was also a long-established custom with the Medes; and Chosroes, they say, increased the pay of his spies, and benefited by the precaution. But Justinian did away with the practice of hiring Roman spies, and in consequence lost much territory to the enemy, including Lazica, which was taken because the Romans had no information*

bizantinos informados sobre as conspirações e outras questões domésticas, no que concerne à Política Externa e à Segurança Nacional, a atividade de inteligência, no Império Bizantino, concentrou-se permanentemente em dois temas básicos: a necessidade de proteger o segredo do “fogo grego” e a preocupação constante com a ameaça das forças do Islã.

O “fogo grego”, também chamado “fogo bizantino” e “fogo líquido”, foi uma poderosa arma usada por Bizâncio. Tratava-se de uma substância líquida viscosa, cuja composição acredita-se que talvez fosse de petróleo, cal, enxofre ou magnésio. O grande trunfo do fogo grego era sua capacidade de continuar queimando praticamente sob quaisquer condições, mesmo debaixo d’água. De fato, a água não apagava o “fogo grego”, acabava espalhando-o ainda mais³⁸. A primeira vez em que consta ter sido usado foi em 672 contra a frota árabe. Rapidamente, transformou-se em arma das mais temidas no mundo medieval. Os bizantinos atacavam seus inimigos, em terra ou no mar, aquecendo o líquido em caldeirões e lançando jatos de “fogo grego” por meio de funis, tubos ou catapultas. O ataque era geralmente definitivo, pois o alvo, uma vez atingido, queimava com poucas chances de ser apagado³⁹. Os navios inimigos freqüentemente temiam se aproximar muito da frota de Bizâncio porque, dentro de seu alcance, esse fogo dava uma grande vantagem para os bizantinos: a simples visão de um sifão de qualquer tipo, fosse de “fogo grego” ou não, freqüentemente era suficiente para fazer o inimigo recuar. O segredo da manufatura do “fogo grego” foi uma questão tão central ao Império Bizantino, e tão cuidadosamente guardado, que até hoje não se sabe qual sua composição. Sua fórmula desapareceu com Bizâncio.

Assim, uma preocupação constante do Império Bizantino durante toda sua existência foi com a segurança, interna e externa. Para garantir a defesa de Bizâncio contra o Islã, foi desenvolvido um bem-organizado sistema de inteligência que provia

as to where the Persian King was with his army.” Procopius. *Secret History* (translated by Richard Atwater). Chicago: P. Covici, 1927; New York: Covici Friede, 1927, reprinted, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1961. Texto disponível em <http://www.fordham.edu/halsall/sbook.html>.

³⁸ “(...) *It burnt with a tenacious, all consuming flame and only sand, urine or vinegar could extinguish it swiftly; water merely helped the fire to spread. Some reports even claim it burnt on water. (...)*” Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 35.

³⁹ “(...) *Greek Fire produced a spectacular explosion (...). A small pot of Greek Fire hurled like a hand grenade into a cluster of Moorish warriors would ignite their cotton surcoats and stick tenaciously to armour and skin, turning men into flailing human torches, burning in their own fat. It was really an effective and terrifying ‘secret weapon’ (...)*” Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 35.

Constantinopla com informações reunidas do mundo muçulmano durante séculos⁴⁰. Afinal, em sua milenar existência, o Império como um todo, e Constantinopla, em particular, foram alvos de ataques de povos diversos – como hunos, ávaros, persas, eslavos, búlgaros, e até cristãos do Ocidente –, mas, definitivamente, os muçulmanos, árabes e, sobretudo, os turcos, constituíram o grande inimigo dos bizantinos. Após exatos 1.123 anos e 18 dias, e apesar de suas muralhas e fossos e da esquadra bizantina, Constantinopla caiu, em 28 de maio de 1453, e com ela todo o Império.

Outro grande ator que fez significativo uso de um sofisticado sistema de inteligência em suas relações exteriores foi o Império Mongol. Por volta de 1241, os mongóis tinham agentes – em sua maioria europeus, mais particularmente venezianos – infiltrados em praticamente todas as cortes e principais cidades da Europa e conheciam as capacidades, vulnerabilidades e intenções dos ocidentais. A Europa era um livro aberto para os mongóis, graças a seu sistema de inteligência, e isso foi de significativa relevância nas relações entre Oriente e Ocidente àquela época⁴¹.

Se a inteligência era fundamental para os grandes Impérios do Oriente, na Idade Média, os senhores feudais pouco podiam contar com sistemas de informações desenvolvidos. Seu poder era pulverizado e incapaz de empregar a inteligência contra ameaças como os bárbaros, os muçulmanos ou mesmo outros senhores cristãos⁴². Entretanto, a inteligência não desapareceu completamente das relações internacionais européias, pois a então potência hegemônica, a Igreja, possuía um sistema de informações eficiente e eficaz e que contribuiu para seu poder e autoridade sobre a Europa por séculos. Costuma-se dizer que “onde havia um padre, havia um agente de Roma”.

Portanto, o sistema de inteligência romano do ocidente foi, de fato, substituído por outro de eficiência incontestável, o da Igreja Católica Apostólica

⁴⁰ Geoffrey Parker (ed.). *The Cambridge Illustrated History of Warfare – The Triumph of the West*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 79.

⁴¹ “(...) when the Mongol Horde’s leading general was poised to launch his assault on Eastern Europe (...), the Mongols had established a stable military and civil organization and set up an elaborate system of intelligence gathering to discover the strengths and weaknesses of their enemies. It was an organization that was incomparably better than anything that Europeans had devised or could even envisage. It was a very modern intelligence organization and exploited Europeans divisions, with agents deep inside Europe. The Venetians, anxious as ever to gain a commercial advantage over their rivals the Genoese, willingly collaborated with the Mongols to act as their paid undercover intelligence service. In return they received secret trade concessions in the East and indemnity from ruin should the Mongol wolf ever arrive at Venice’s door, which in 1240 looked a real possibility.” Hughes-Wilson, *op. cit.*, pp. 38-39.

⁴² Keegan (2006), *op. cit.*, pp. 27-30.

Romana⁴³. Quando, com a Reforma, a autoridade de Roma se viu ameaçada, a atividade de inteligência voltou-se também à “segurança doméstica”, e o sistema foi utilizado para identificar, perseguir e punir os adversários da Igreja. Ganhava força a “Santa Inquisição” que, junto com o poder confessional, o monopólio do conhecimento e do acesso a este e o controle das comunicações, formavam os quatro pilares do sistema de inteligência da Igreja⁴⁴.

Já no fim do Medievo, o uso de espões cresceu à medida que se estabeleciam os primeiros embriões de Estado nacional. Cite-se, por exemplo, o emprego de espões na Guerra dos Cem Anos (1337-1453) – Joana D’Arc, por exemplo, foi traída por um agente inglês, o bispo Pierre Cauchon de Beauvais – e na Guerra das Rosas (1455-1485) dizia-se que homens de Ricardo III “*ranged and searched in every quarter*” e que tinham “*the eyes of a Lynx, and open ears like Midas*”⁴⁵.

Também no final da Idade Média, além do recrutamento tradicional de espões entre profissionais com vida itinerante, como sacerdotes, mercadores, músicos (menestréis) e peregrinos, recorreu-se cada vez mais a diplomatas. À medida que avançava a Era Moderna, embaixadores mostraram-se eficientes agentes na coleta e busca de informações de interesse de seus países e soberanos⁴⁶.

Assim, nas cortes européias quinhentistas, seiscentistas e setecentistas, as figuras do cortesão, do diplomata e do espião muitas vezes se misturavam em uma mesma pessoa e marcariam as relações de poder entre pessoas, entre soberanos e entre Estados no período. De fato, essa prática perduraria.

⁴³ Ind, *op. cit.*, pp. 26-29.

⁴⁴ “*The Catholic Church’s intelligence service rested on four principal pillars: the power of the confessional; a monopoly of literacy and learning; good communications; and the Inquisition. A cynic might ass for good measure, the fear of hell and the control it exercised over men’s minds helped as well. Medieval man might have striven for heaven, but the fear of eternal damnation and the burning pit was very real (...).*” Hughes-Wilson, *op. cit.*, pp. 44-45.

⁴⁵ Crowdy, *op. cit.*, p. 58.

⁴⁶ “*In the later medieval period there was a market escalation in the employment of ambassadors sent to spy on foreign courts. Previously, foreign ambassadors were received very quickly and sent packing before they had much chance to see anything of real value. However, during the Middle Ages, the practice of sending “resident ambassadors” changed intelligence gathering dramatically. Although out of politeness this new breed of ambassador was not meant to behave as a spy, most did. They had been placed abroad with the sole intention of gathering intelligence, which they did by setting up their own networks of informers and agents.*” Crowdy, *op. cit.* p. 58.

Inteligência na Era Moderna: consolidando impérios

Esses são apenas alguns exemplos da importância da inteligência no mundo antigo e na Idade Média. Na Era Moderna, com o surgimento e afirmação dos Estados nacionais, a inteligência também se consolidou como um recurso eminentemente estatal para a defesa dos interesses dos soberanos e, posteriormente, de seus súditos⁴⁷. Naturalmente, quanto mais poderosos se tornavam, mais os monarcas precisavam de informações estratégicas não só sobre seus adversários, mas sobre a própria Igreja e, ainda, sobre seus súditos⁴⁸. E claro que a experiência eclesiástica foi muito útil.

“Por volta do século XIV (...) [o]s reis dispunham de dinheiro para (...) comprar informações e remunerar agentes que se movimentavam com razoável facilidade em meio aos mercadores itinerantes ou, pelo menos segundo suspeitavam os governos dos reis, sob disfarce de ordens religiosas internacionais. (...) Na metade do século XIV havia extensas redes de agentes ingleses na França setentrional e nos Países Baixos, geralmente estrangeiros que trabalhavam por dinheiro, e o mesmo faziam os franceses na Inglaterra, muitas vezes identificados pela monarquia como monges expatriados ou frades itinerantes (...).”⁴⁹

Não se pode esquecer, ainda, da importância da atividade de inteligência e, em especial, da contra-inteligência à época das Grandes Navegações e das disputas entre Espanha e Portugal pelas rotas comerciais e pelo Novo Mundo. Os conhecimentos, por exemplo, da chamada “Escola de Sagres” eram questão de segurança nacional para o Estado português. Assim, fosse no contexto de embates militares, fosse nas disputas por rotas e mercados, a inteligência, para buscar informações em poder dos adversários, e a contra-inteligência, para proteger o conhecimento dos agentes adversos, eram fundamentais para os Estados nacionais que se constituíam na Era Moderna.

“(...) o surgimento dos serviços de inteligência modernos foi predominantemente um fenômeno causado por atos intencionais. Os reis e ministros dos Estados europeus modernos, em seu processo de competição com outros governantes e no esforço de implementar sua dominação sobre territórios e populações cada vez mais amplos,

⁴⁷ “*With the rise of the modern state system, intelligence requirements became more permanent, collection and analysis began to assume a more professional character, and the stakes became larger, focused on the protection of the state and the monarch at its head.*” Gill & Phythian, *op. cit.*, p. 9.

⁴⁸ Sobre o emprego dos primeiros serviços secretos na Inglaterra da Era Moderna, vide Ind, *op. cit.*, pp. 29-35.

⁴⁹ Keegan (2006), *op. cit.*, pp. 31-32.

mobilizaram recursos e fundaram organizações especializadas na obtenção de informações. A criação de serviços secretos (mais tarde conhecidos como serviços de inteligência) foi uma das respostas às necessidades mais gerais dos governantes em termos de redução dos custos de transação associados à obtenção de informações.”⁵⁰

Mas os dois grandes marcos para a atividade de inteligência nas relações internacionais da Era Moderna estão relacionados à Inglaterra e à França: são, respectivamente, a ascensão de Elizabeth I ao trono inglês e o governo do Cardeal Richelieu. Na construção dessas duas Potências, bem como nas relações entre si e com outros atores internacionais, a inteligência também teve um papel relevante.

Na Inglaterra, o sistema de inteligência desenvolveu-se originalmente para a proteção da Coroa contra conspirações, particularmente, a partir de Henrique VIII, em virtude da disputa de poder entre o monarca inglês e a Igreja de Roma. Com a excomunhão de Elizabeth I pelo Papa Pio V, em 1570, cresceu a ameaça à integridade da rainha e de seu reino e a resposta inglesa deu-se pela constituição de um serviço de informações eficiente e que logo atuaria em todo o continente. A figura central desse serviço foi Sir Francis Walsingham (1530-1590), que, além de organizador e chefe do primeiro serviço de inteligência britânico, foi embaixador e chegou ao posto de Secretário de Estado da Rainha, em 1573. Repita-se, diplomacia e inteligência costumam caminhar juntas e na Inglaterra elisabetana isso não foi exceção⁵¹.

A rede de espiões de Walsingham agia por toda a Europa coletando informações e identificando ameaças à Inglaterra protestante. Em termos de segurança doméstica, o grande mérito de Walsingham foi ter neutralizado a conspiração de Babington, o que culminou no julgamento e execução de Mary Stuart, rainha católica da Escócia, pretendente ao trono inglês e a maior ameaça à coroa de Elizabeth I. A atuação do serviço secreto foi fundamental para identificar – e estimular – o envolvimento da Rainha da Escócia na conspiração e conseguir os motivos para seu processo e execução, em 1587⁵².

⁵⁰ Cepik (2003), *op. cit.*, p. 79.

⁵¹ “Diplomacy evolved as governments’ institution for gathering foreign intelligence, with its conduct, privileges and ceremonial recognized in the seventeenth century; and there were glimmerings of other ‘intelligence’ organizations and institutions. Diplomacy was supplemented by governments’ networks of overseas correspondents, with varying degrees of clandestinity (...).” Michael Herman. *Intelligence Power in Peace and War*. Cambridge: The Royal Institute of International Affairs, 2005, p. 12.

⁵² Crowdy, *op. cit.*, pp. 63-71.

Já no campo internacional, foram muitas as ações dos agentes de Walsingham em prol dos interesses ingleses nas disputas com as potências europeias, particularmente com a França e, sobretudo, com o então Estado hegemônico da Europa, a Espanha de Felipe II. Provavelmente seu maior êxito foi a antecipação dos planos do rei espanhol de enviar a Invencível Armada contra os ingleses e as operações para, primeiramente, atrasar o envio da força e, em seguida, monitorar seu deslocamento e contribuir para sua derrota⁵³.

Walsingham acabou seus dias arruinado financeiramente, sobretudo porque, especialmente no final de sua vida, manteve a rede de inteligência às próprias expensas. De toda maneira, seu sistema de informações continuou a existir após sua morte e dele fizeram uso os governantes ingleses pós-elisabetanos. Inteligência passara a ser uma questão essencial aos interesses do Estado inglês⁵⁴.

Se Walsingham foi o responsável pelo desenvolvimento da atividade de inteligência na Inglaterra, a França teve em Armand-Jean du Plessis, o Cardeal Duque de Richelieu (1585-1642), o criador de um sistema de inteligência que contribuiria para fazer daquele país a potência hegemônica da Europa nos séculos XVII e XVIII. Como primeiro-ministro de Luís XIII, em um período em que não existiam polícia, correios, ou mesmo boas estradas, Richelieu estabeleceu uma eficiente rede de agentes, espiões e informantes que lhe permitiu governar os 16 milhões de franceses e, controlando esse aparato de segurança, o alertava sobre qualquer tipo de conspiração ou iniciativa que pudesse pôr em risco a estabilidade do rei ou do reino⁵⁵.

⁵³ Uma obra de referência sobre o sistema de inteligência desenvolvido por Sir Francis Walsingham é o livro de Alan Haynes, *Invisible Power: The Elizabethan Secret Services, 1570-1603* (Londres: Sutton Publishing, 1992).

⁵⁴ “Na Inglaterra, as redes de agentes controladas quase pessoalmente pelo Secretário de Estado continuaram a existir muito depois da morte de Sir Walsingham em 1590, tanto sob Cromwell como depois da Restauração e da Revolução Gloriosa (1688), indicando que as atividades de inteligência eram tidas como necessárias à afirmação da autoridade do Estado nacional emergente e não meramente um capricho dos diferentes regimes políticos.” Cepik (2003), *op. cit.*, p. 83.

⁵⁵ “*At the heart of the Richelieu’s intelligence network was the cabinet noir. Originally intended as a codebreaking office, its influence grew until it effectively became the secret chamber of the French executive arm of government. Richelieu ruled France – in the king’s name, naturally – with an iron hand. His drive to consolidate and extend French power appears to have been exceeded only by his drive to ensure that ‘France’ herself was not betrayed, or worse, its weak king disgraced. Thus internal enemies were hounded down and suppressed with a vigour normally reserved for external foes. Plots to seize the throne by nobles like Orleans and Cinq Mars were laid bare by the cardinal’s secret army of spies and regional agents (intendants) and the Huguenots brought to heel. Abroad France might hazard its fortune; but at home subversion or rebellion was to be crushed without mercy. The cardinal’s policies and himself were hated and feared throughout France, but especially the old nobility who saw him as a tyrant and dictator piling strings to use King Louis’s power for his own ends.*” Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 94.

O aparato de inteligência do Cardeal naturalmente estendia-se para além das fronteiras francesas. Estadista que era, Richelieu sabia da importância de informações claras e precisas sobre as possíveis ameaças à segurança da França. Tinha espiões nas principais capitais europeias e, assim como Walsingham no século anterior, Richelieu é percebido pelos historiadores da área de inteligência o maior “*sPYmaster*” de seu tempo, sempre atento aos interesses do reino e à defesa do regime⁵⁶.

*“(...) A man of the Church he may have been, but Richelieu never allowed mere faith in some distant deity stand in the way of his duty to France. (...) To his domestic security service, the cardinal added the tentacles of an international secret intelligence service designed to keep Paris informed, warn of likely threats from abroad and execute secret operations to destabilize any opposition. From London to Vienna, Stockholm to Madrid, Richelieu’s tentacles reached.”*⁵⁷

Importante ter em mente que a França de Richelieu não era o único país a fazer uso da atividade de inteligência em suas relações exteriores e na defesa nacional. Naquele contexto de disputas constantes entre os Estados europeus, de guerras religiosas, competições comerciais, de consolidação dos Estados nacionais na Ordem Pré-Vestfaliana, particularmente no contexto da Guerra dos Trinta Anos, proliferava a necessidade de informações sobre as potências rivais⁵⁸.

“Do ponto de vista das explicações disponíveis sobre por que organizações e instituições surgem, a constituição de serviços de inteligência pode ser interpretada, em parte, como um resultado direto do puro cálculo estratégico de governantes perseguindo fins previamente dados (vencer a guerra e ampliar sua dominação) e, em parte, como uma resultante mais ou menos imprevisível do esforço desses mesmos governantes para adequarem seus fins a um contexto situacional que precisava ser mais bem compreendido e no qual seu próprio papel enquanto sujeitos políticos interessados era pouco claro. Em um ambiente internacional altamente competitivo, incerto e marcado por altos custos de obtenção de informações necessárias à compreensão das intenções e capacidades de outros atores relevantes, os governantes modernos lançaram mão de

⁵⁶ Apesar de não se ter iniciado com Richelieu, foi durante sua administração que a criptografia francesa desenvolveu-se de maneira significativa. Geralmente, a França de Richelieu é referência entre os historiadores que tratam dessa técnica muito empregada pela atividade de inteligência.

⁵⁷ Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 92.

⁵⁸ “(...) *Wherever there is intrigue and war, intelligence is needed. The information requirements of each of Europe’s rulers expanded as never before. Every nation had developed its own commercial intelligence network in the preceding 150 years. By the start of the Thirty Years’ War, the great war of religion, in 1618 competing intelligence networks were establishing themselves across the European continent.*” Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 91.

vários instrumentos que pudessem reduzir tais custos, desde casamentos e outras formas de alianças dinásticas até o uso de serviços secretos.”⁵⁹

Richelieu controlava pessoalmente o aparato de inteligência francês com a ajuda de seu homem de confiança e diretor do serviço secreto, o padre Joseph du Tremblay, figura tão influente no governo francês que deu origem ao termo “eminência parda”, em alusão à autoridade *de facto* do padre (já que eminência era um título reservado aos cardeais) e às vestes marrons dos capuchinhos⁶⁰. Por toda a Europa, Richelieu e Tremblay controlavam uma rede de espiões e informantes, de várias nacionalidades, que abasteceram Paris com informações essenciais para as decisões pragmáticas de Richelieu no contexto da Guerra dos Trinta Anos: e a França conquistava a hegemonia européia⁶¹.

A inteligência continuou a ser empregada de maneira cada vez mais ampla a partir do século XVII, não só no campo militar, mas também para a administração do Estado e como subsídio ao processo decisório de políticas de segurança, defesa e de relações exteriores⁶². Assim o foi, por exemplo, na Guerra dos Sete Anos (1756-1763), na Guerra de Independência dos Estados Unidos da América (1775-1781) e nas Guerras Napoleônicas⁶³.

Sob a égide de Frederico, o Grande, da Prússia, o emprego de espiões foi significativo, em particular nas duas grandes guerras em que aquele rei participou, a Guerra da Sucessão Austríaca (1740-1748) e a já citada Guerra dos Sete Anos (1756-1763). Em suas *Instruções Militares do Rei da Prússia a seus Generais*, o monarca dedica um dos 28 artigos ao emprego de espiões:

⁵⁹ Cepik (2003), *op. cit.*, p. 79.

⁶⁰ “(...) *This clever, subtle and painstaking priest has bequeathed to us a title that reflected not just his Capucin friar's habit but his true role: l'émence grise (...).*” Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 92.

⁶¹ O trabalho de Richelieu seria continuado por seu sucessor, o Cardeal Mazarino, que foi decisivo na garantia do poder absolutista de Luís XIV.

⁶² Gill & Phythian, *op. cit.*, p. 9.

⁶³ “*During the Napoleonic wars, this vital role was fulfilled by the light cavalry, although it should be noted that the French were regularly criticised for their failures in this department. Information provided by the light cavalry was supplemented by the work of individual scouts from the army and sympathetic locals. However, the most effective intelligence was provided by spies - individuals paid from secret funds, who penetrated enemy headquarters or who were already in place behind enemy lines. The bulk of this espionage was directed by men such as Anne-Jean-Marie Savary, Napoleon's main intelligence chief during the early Imperial period. By 1805 he was a Général de Division and later Chief of Police.*” Dave Hollins, “*The Hidden Hand - Espionage and Napoleon*” in: *Osprey Military Journal*, 2/2, 25 March 2000.

“Of certain Marks, by which the Intentions of the Enemy are to be discovered.
 (...) *If we were acquainted beforehand with the intentions of the enemy, we should always be more than a match for him even with an inferior force. It is an advantage which all generals are anxious to procure, but very few obtain. (...) Spies may be divided into several classes: 1st, common people who choose to be employed in such concern; 2dly, double spies; 3dly, spies of consequence; 4thly, those who are compelled to take up the unpleasant business. (...) I must farther add, that in the payment of spies we ought to be generous, even to a degree of extravagance. That man certainly deserves to be well rewarded, who risks his neck to do your service.”*⁶⁴

Ainda no século XVIII, dois importantes espões que se destacaram a serviço da política do poder europeia foram Giacomo Casanova (1725-1798) e Chevalier D’Éon (1728-1810). Ambos constituem o arquétipo da reunião das atividades de diplomata, espão e cortesão em uma mesma pessoa. O veneziano Casanova, por exemplo, oriundo de uma família de atores, e mais conhecido por suas aventuras pelas cortes europeias, aí incluídas fugas espetaculares, sedução de nobres senhoras e intercâmbio com iluministas⁶⁵, atuou como espão a serviço do rei da França na Guerra dos Sete Anos⁶⁶.

Casanova cumpriu sua missão e levantou informações importantes para o Estado francês, sendo regamente pago por isso. Em suas reflexões ao fim da vida, o veneziano teria declarado que o uso de espões como ele era nefasto⁶⁷. De toda maneira, o pragmatismo nas relações de poder entre os Estados raramente leva em consideração esse tipo de critério moral.

⁶⁴ Frederick, the Great. *The King of Prussia's Military Instruction to his Generals*. Article XII: *Of certain Marks, by which the Intentions of the Enemy are to be discovered*. Disponível em <http://tetrad.stanford.edu/Frederick.html>.

⁶⁵ Vide Giacomo Casanova. *History of My Life* (translated by William Trask). Everyman's Library; Abridged Edition, 2007.

⁶⁶ “During his stay in France, Casanova turned his hand to espionage and was employed as a spy by Louis XV’s Foreign Minister, Cardinal François de Bernis (1715-94). Casanova’s first mission was to travel to Dunkirk where the British fleet lay anchored. A large garrison of British troops controlled Dunkirk at that time, the port having been ceded to England by the 1713 Treaty of Utrecht. When Casanova accepted his role of secret agent, however, France and England were beginning the Seven Years War (...). His memoirs leave a detailed account of this mission and give us important clues as to how such secret operations were carried out at the time. His controller was the Abbé de la Ville, who asked if Casanova ‘thought himself of paying a visit’ to British warships in Dunkirk, making the acquaintance of the officers, and investigating the provisioning, armament and crews. Casanova accepted the challenge readily.” Crowdy, *op. cit.*, p. 84.

⁶⁷ Crowdy, *op. cit.*, p. 86.

Outro célebre espião setecentista foi Charles de Beaumont, Chevalier D'Éon, cujo nome deu origem ao termo “eonismo”⁶⁸. Contemporâneo de Casanova, diplomata, advogado, militar, herói de guerra, exímio esgrimista e duelista, franco-maçom, D'Éon seria o arquétipo do homem de elite de seu tempo, se não fosse por uma peculiaridade: seu costume de vestir-se e passar-se por mulher. Durante parte de sua vida, acreditou-se mesmo que ele seria uma mulher que fora criada como homem. Eram comuns as especulações sobre seu gênero.

De toda maneira, D'Éon acabou ingressando no serviço secreto francês, o *Secret du Roi* ou *Cabinet Noir*, dirigido pelo Príncipe de Conti e, em 1755, foi enviado à Rússia para conseguir da Czarina Elizabeth Petrovna uma aliança com a França. Chegou àquela corte travestido como Mademoiselle Lya de Beaumont, secretária da embaixada francesa, e logo se aproximou da czarina, levando à soberana russa uma carta pessoal de Luís XV convidando Elizabeth a iniciar negociações secretas. Voltando à França em 1761, D'Éon foi incorporado ao regimento dos dragões, com a patente de capitão⁶⁹.

Em 1762, Beaumont deixou o Exército para voltar a suas atividades como agente secreto. Dessa vez, foi enviado a Londres, onde colaborou na redação do Tratado de Paris, assinado em 10 de fevereiro de 1763, que poria termo à Guerra dos Sete Anos. Após o conflito, D'Éon recebeu a missão de participar no plano de Luís XV para invadir a Grã-Bretanha e, sob a orientação do novo chefe do *Cabinet Noir*, o Marquês de la Rosière, foi para Londres como ministro plenipotenciário francês junto à corte britânica – seu objetivo era claro: obter informações sobre os ingleses.

Com a chegada do novo embaixador francês a Londres, o Conde de Guerchy, Beaumont tornou-se o secretário da missão. Mas os dois homens não conseguiram se entender, com Guerchy espalhando rumores sobre a sexualidade de

⁶⁸ Eonismo: adoção de maneiras femininas por um homem; transvestismo masculino (*Dicionário Houaiss da língua portuguesa*).

⁶⁹ “The mission began and Lia secured a position as lectrice to the empress, who had fondness for French literature. At some point, Lia revealed Louis’s letter and also the nature of the deception – that he was a man. The empress played along with the ruse and wrote to Louis a letter which Beaumont took back to France with him. Encouraged by this success, in the spring of 1756 Louis sent Beaumont back to St Petersburg to help consolidate a treaty between Russia and France. This time Beaumont dressed as a man and played the part of Lia’s brother (sometimes reported as ‘uncle’), who was employed as assistant to the French ambassador. (...) Beaumont remained in Russia through most of the Seven Years War, returning to France in 1761 whereupon he was appointed captain of dragoons. Serving only a single campaign, Beaumont was an aide-de-camp to Marshal de Broglie and received two wounds. In recognition of his bravery and for his services in helping secure peace with Russia, Beaumont was awarded the Cross of Saint-Louis and the title of Chevalier d’Éon.” Crowdy, *op. cit.*, p. 88.

Beaumont e mesmo de que o Cavaleiro era, de fato, hermafrodita. Com os desentendimentos com Guerchy e as especulações sobre sua pessoa tornando-se insuportáveis, D'Éon acabou deixando Londres, em 1777, voltando a Paris para reincorporar-se ao regimento de dragões. Entretanto, uma ordenação real determinou que o Cavaleiro “deixasse o uniforme dos dragões e continuasse a comportar-se e vestir-se com as roupas adequadas a seu sexo”, estando proibido de “aparecer no reino com roupas diferentes das adequadas às mulheres”.

Exilando-se em Tonnerre, sua terra natal, por alguns anos, D'Éon retornou a Londres, onde viveria como mulher, acabaria falido e na miséria, vindo a falecer naquela cidade, em 1810. Ao preparar o corpo para o funeral descobriu-se que a senhora tratava-se, de fato, de um homem. E um cirurgião que participou de sua autópsia assim escreveu no relatório: “Pela presente, certifico que examinei e dissequei o corpo do Cavaleiro d'Éon e que identifiquei nesse corpo todos os órgãos masculinos perfeitamente formados sob todos os aspectos”. Chegava ao fim mais um mistério sobre o maior espião do século XVIII⁷⁰.

Mais que uma interessante história real de espionagem, essa narrativa sobre a vida de D'Éon é importante para ilustrar como a inteligência era utilizada nas relações internacionais européias da Era Moderna. De fato, tratava-se de ferramenta muito útil tanto em tempo de guerra quanto durante os períodos de paz concertados entre as Potências. Tratados eram negociados a partir de informações obtidas por agentes secretos que circulavam pelas cortes. Pessoas influentes eram recrutadas, muitas chantageadas, e passavam a atuar nas sombras do tabuleiro das relações internacionais daquele continente.

A história de D'Éon também é importante para chamar atenção à existência do serviço secreto francês, o *Cabinet Noir*⁷¹. Criado por Richelieu, lembre-se, o serviço ganhou ainda mais força sob o reinado de Luís XV, quando passaria a chamar-se *Cabinet du secret des postes* e perduraria pelo período revolucionário até o Segundo Império.

⁷⁰ Sobre D'Éon, vide Simon Burrows (*Blackmail, scandal and revolution London's French libellistes, 1758–92*. Manchester University Press, 2006), Homberg & Joussetin (*Un Aventurier au XVIIIe siècle. Le Chevalier D'Eon (1728-1810)*. Paris: Plon-Nourrit et Cie, 1904) e Gary Kates (*Monsieur d'Eon is a woman: A tale of political intrigue and sexual masquerade*. BasicBooks, 1995).

⁷¹ O termo passaria a ser usado como sinônimo de serviço de informações, particularmente os ligados a criptografia e a interceptação de correspondências.

O *Cabinet Noir* compreendia um serviço de informações (com interceptação de cartas e relatórios orais) e um serviço de correspondência no exterior que atuava mesmo como uma diplomacia paralela e cujo melhor exemplo são as atividades de Beaumont. Entre as ações do *Secret du Roi*, além do êxito na aproximação com a Rússia e a Áustria e do plano de desembarque na Inglaterra após a Guerra dos Sete Anos, destacam-se a iniciativa de influenciar os votos da nobreza polonesa para levar a dinastia dos Valois ao trono da Polônia e a atuação da inteligência francesa na Revolução Americana, inclusive fornecendo armas aos insurgentes. A verdade é que não se pode falar da Política Externa francesa do período, nem das ações da França em prol de sua hegemonia no cenário europeu, sem se considerar o *Cabinet Noir* – mais um bom exemplo da participação da atividade de inteligência nas relações internacionais⁷².

A atividade de inteligência também foi empregada em larga escala na guerra de independência dos EUA, sendo George Washington considerado o primeiro grande *spymaster* daquele país⁷³. Washington conhecia e utilizava a atividade de inteligência⁷⁴ para assessorar seu processo decisório⁷⁵.

“(...) America’s first commander-in-chief and later its first president put the acquisition of intelligence at the top of his agenda. On 2 July 1775, the day before he took full command of his new rag-bag army, Washington began to build his network of spies. He knew that only good intelligence would give him the vital advantage he needed to form a real army and then to outwit and wear down and defeat the British colonial power. Despite claims that American intelligence was only really born after 1941, the birth of the United States itself was in fact midwifed by a top class intelligence

⁷² Sobre o *Cabinet Noir*, vide as obras de Eugène Vaillé (*Le Cabinet noir*. Paris: P.U.F., 1950) e de Gilles Perrault (*Le Secret du Roi*. Paris: LGF- Livre de Poche, 1996).

⁷³ “George Washington – who some call the “First DCI” (Director of Central Intelligence) – was a key practitioner of military intelligence during the Revolutionary War more than 230 years ago. In fact, General Washington was more deeply involved in intelligence operations than any American general-in-chief until Dwight Eisenhower during World War II. His skills in the “black arts” helped secure key victories, hastened the end of hostilities, and significantly contributed to the United States’ winning its independence from Great Britain. (...) George Washington was a skilled military intelligence manager. (...) During the war, he spent more than 10 percent of his military funds on intelligence operations. (...) Washington’s first venture at using an infiltration agent ended in failure when the ill-suited and poorly trained Nathan Hale was captured and executed. (...) The image of Washington as *spymaster* contrasts vividly with textbook portrayals of him as “the Father of Our Country,” but the two roles are historically connected. (...)” Central Intelligence Agency. *A Look Back... George Washington: America’s First Military Intelligence Director*. In: <https://www.cia.gov/news-information/featured-story-archive/george-washington.html> (acesso em 12/07/2007).

⁷⁴ “(...) George Washington was in fact a *spymaster* of the first rank, with all the moral equivocation which that implies. Walsingham, Richelieu and Thurloe would have instantly recognized him as a worthy adversary, and a fellow *spymaster* capable of any immoral trickery in pursuit of his aims.” Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 139.

⁷⁵ “(...) Washington would always put intelligence and knowledge of the enemy at the top of his military priorities.” Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 142.

*service, masterminded by a devious, calculating and ruthless ex-British colonel from Virginia called George Washington.*⁷⁶

Assim, desde o nascedouro dos EUA como nação, a atividade de inteligência tem ocupado um papel de destaque na condução da política daquele país. Claro que é a partir da segunda metade do século XX que ela realmente ganha força nos EUA, com uma série de instituições compondo um sistema ou comunidade de inteligência com milhares de pessoas⁷⁷. Maiores detalhes sobre a atuação da inteligência particularmente no que concerne à Política Externa dos EUA serão vistos em tópico específico deste capítulo.

Atividade de Inteligência e Relações Internacionais no Mundo Pós-1789

A Revolução Francesa, que dá início a uma série de transformações na História da humanidade, inaugurando a chamada “Era Contemporânea”, também afetou as práticas de inteligência. A partir dos acontecimentos de 1789, tem-se o crescimento da preocupação por parte do Estado com o que viria a estabelecer-se como segurança interna, com serviços secretos voltados, particularmente em regimes autoritários, mas também em democracias estabelecidas, ao controle dos cidadãos. Repita-se, esse uso dos serviços de inteligência como polícia política ou em segurança doméstica não é algo novo. Entretanto, a partir da Revolução Francesa, o elemento ideológico na atuação dos órgãos de segurança ganha força. Os serviços secretos passaram a ser usados como arma fundamental no aparato ideológico e repressor do Estado⁷⁸.

⁷⁶ Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 145.

⁷⁷ É vasta a produção bibliográfica sobre a atividade de inteligência nos EUA, desde o nascimento daquela nação. Ainda no processo de independência, destaca-se a atuação do primeiro chefe da inteligência estadunidense, Major Benjamin Tallmadge e sua rede de espiões que ficou conhecida como *Culper Ring*. Convém lembrar que os britânicos também empregaram com eficiência espiões contra os colonos revoltosos, inclusive com recursos à criptografia.

⁷⁸ “*The arm of revolutionary change was long and extended rapidly to intelligence. Although the revolution failed almost completely in its aims (...) it spawned the idea of domestic control of a population on a hitherto unseen scale. Of course, there had been secret police of a sort before. The Spartans had kept informers busy spying on the Helots; the Inquisition had been efficient wherever its gaze fell and its Black Friars traveled; and Peter the Great’s secret police of the Oprichniki had become a permanent feature of Russian life. But none of these sinister instruments of oppression matched what the glorious ‘dawn of liberty’ was to visit upon the unsuspecting French. Robespierre’s and St Just’s Jacobin radicals soon began to tear up the moderate reforms of the first revolutionaries. In their place came an internal war on ‘enemies of the revolution’ and ‘traitors’ as the Revolution’s enthusiastic*

Assim foi que, no auge do Terror da França revolucionária operavam os *Comités de Surveillance*. Encarregados de vigiar os cidadãos, apoiar as atividades políticas dos clubes republicanos e atuarem como “guardiões da revolução”, os *Comités* logo se mostraram um importante instrumento de repressão e intromissão do Estado na vida privada⁷⁹.

Não se pode tratar da atividade de inteligência na França pós-1789 sem a referência expressa a Joseph Fouché (1759-1820). Revolucionário de primeira hora, Fouché logo se destacaria por suas habilidades à frente de órgãos policiais do Estado, que só encontravam paralelo em sua crueldade e violência no emprego da força e no pragmatismo com que se relacionava com o poder. Esses atributos, e o desenvolvimento de uma significativa rede de espões e informantes, fariam de Fouché homem de grande influência na França pós-revolucionária⁸⁰.

De fato, Fouché serviu ao Diretório, ao Consulado, ao Primeiro Império – tendo sido ministro de Napoleão e depois o traído por duas vezes –, chegando, inclusive, a se tornar Presidente do Governo Provisório após Waterloo, e a negociar a paz com as Potências Aliadas. A habilidade política e o poder que concentrava levaram Fouché, ademais, a ser ministro de Luís XVIII, em 1815⁸¹. Em 1816, em virtude da descoberta de que Fouché havia votado pela morte de Luís XVI, o senhor do aparato de segurança interna do Estado francês foi proscrito por um decreto real e exilado em Trieste, onde viria a falecer em 1820, mas não sem antes determinar a seu assistente, o Príncipe Jérôme Bonaparte, que queimasse todos seus papéis, pondo fim a registros importantes da história secreta do período⁸².

leaders embarked upon a Reign of Terror against the people of France themselves.” Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 170.

⁷⁹ “(...) *The comités were extremely powerful. They could arrest suspects, denounce traitors and backsliders, and even allocate food resources in the area. In extremis, they could even confiscate property, always a mouth-watering prospect of the greedy, looking for the opportunity to settle old scores with troublesome neighbors. (...) The Comités de Surveillance were not only influential but all pervasive. (...) [They] controlled French lives as the Revolution bit deep into French life and society in the last decade of the eighteenth century and reform turned into repression. It became ‘a crime to be suspected of a crime in this glorious Revolution of ours’. Fear stalked the land.*” Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 170.

⁸⁰ “*His network was formidable. He amalgamated the revolutionary network of informer and gauleiters with the old Bourbon regional intendant system. The police were reorganized, spies run at home and abroad, and all reports funneled back to his desk.*” Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 173.

⁸¹ Ou seja, Fouché operava onde lhe fosse mais interessante e seu único compromisso era com o poder, independentemente de em que mãos ele estivesse.

⁸² Sobre Fouché, vide Stéfán Zweig (*Fouché*. Paris: LGF – Livre de Poche, 2000), Jean Tulard (*Joseph Fouché*. Paris: Fayard, 1998) e André Castelot (*Fouché*. Paris: Perrin, 2005).

No que concerne às relações internacionais, Fouché empregou o aparato de inteligência para obter informações de interesse da França por meio de agentes e informantes no exterior. Recorreu, ainda, a um sistema de interceptação de correspondências, inclusive diplomáticas, que davam ao Estado francês um controle significativo sobre as comunicações no país. Fouché aperfeiçoou a estrutura do velho *Cabinet Noir*, adequando-o à realidade da França revolucionária e aos seus interesses particulares⁸³.

A inteligência a serviço de Napoleão

Napoleão Bonaparte fez amplo uso da atividade de inteligência tanto em âmbito doméstico⁸⁴ quanto em suas relações com as potências européias⁸⁵, além, por certo, de seu uso no campo de batalha⁸⁶. Em âmbito doméstico, o sistema de inteligência interna continuou sob controle de Fouché, que chegaria a afirmar que “três

⁸³ “Fouché’s system of national intelligence was revolutionary and all encompassing. To the existing State intelligence structure of a secret chamber of decoders for intercepting diplomatic letters, spies abroad and informers at home he added the whole revolutionary apparatus of spies, informers and denunciation. The old idea of intendants was expanded, with a prefect responsible to Paris in every one of the ninety-odd new Napoleonic departements. Within every arrondissement or sub-district, sub-prefects reinforced the flow of intelligence, and single spies and informers informed them. For the first time ever a country had a complete bureaucracy of internal intelligence agents reporting efficiently on the population’s every move back to a central capital. It was a considerable achievement.” Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 173.

⁸⁴ O aparato de segurança doméstica sob o Governo de Bonaparte era significativo e esteve nas mãos de Fouché. Vide Michael Broer, *The Napoleonic Police and Their Legacy*, in: *History Today* (Vol 49, May, 1999).

⁸⁵ “L’apogée du renseignement dans le système institutionnel français remonte à Napoléon Ier. C’est en effet la seule fois où le chef suprême de nos institutions a commandé les destinées de notre pays en prenant appui, sur un système global de renseignement militaire, diplomatique, policier et économique. Le chef militaire savait avant d’attaquer. L’ambassadeur orientait l’activité des espions locaux. La police traquait les ennemis intérieurs de toute nature (royalistes, jacobins, agents d’infiltration des monarchies européennes).” Christian Harbulot & Jean Pichot-Duclos “La place du renseignement dans la société française”, *La Revue de Défense Nationale*, 1996. Disponível em http://www.ege.fr/download/20.place_renseignement.pdf (acesso em 25/12/2006).

⁸⁶ “O quartel-general móvel de Napoleão, pelo menos desde 1805, consistia de três elementos principais e independentes entre si: a *Maison* privada do próprio imperador, o *État Majeur de l’Armée* e o quartel-general administrativo. Paradoxalmente, o órgão mais importante para o comando do *Grand Armée* era a *Maison*, à qual estava subordinado um bureau de estatística encarregado da inteligência estratégica sobre os inimigos, bem como um bureau topográfico incumbido de recolher as informações das várias fontes e prepará-las, inclusive cartograficamente, para que Napoleão as estudasse diariamente. As fontes de informação eram diversas, desde mapas, jornais e livros, passando por informantes e espões plantados em cada cidade importante, até correspondências interceptadas e decodificadas pelo *cabinet noir* (criado em 1590). A inteligência operacional durante as campanhas era obtida também pelas patrulhas de cavalaria das unidades e passada para o bureau topográfico através do estado-maior, que incluía em sua organização uma seção para interrogar prisioneiros, camponeses e desertores. O próprio imperador tinha uma rede pessoal de fontes de inteligência, seus *officiers d’ordonnance* e generais ajudantes que ele enviava em missões especiais. Entretanto, embora organizada em uma escala massiva como nunca antes havia existido, os métodos e as tecnologias de inteligência disponíveis para Napoleão permaneciam em grande medida os mesmos da Antigüidade.” Cepik (2003), *op. cit.*, p. 87.

homens não podem se encontrar e tratar sob assuntos públicos sem que o Ministro da Polícia [o próprio Fouché] seja informado sobre isso no dia seguinte”⁸⁷.

Para se ter idéia do que representava o aparato de inteligência no Império Napoleônico, convém registrar que, a partir de 1804, diariamente, à exceção dos domingos, Fouché mandava para Napoleão um sumário de inteligência. Esse relatório abrangia desde estatísticas criminais e listas de presos até tendência políticas (domésticas e estrangeiras), passando por cartas interceptadas, agentes inimigos detidos, resultados de interrogatórios, especulação monetária, estado da opinião pública e dados sobre conspirações⁸⁸.

No campo internacional, momentos importantes das Guerras Napoleônicas e da própria derrota do Imperador Corso contaram com uma participação importante dos sistemas de inteligência⁸⁹.

*“Napoleon followed Frederick the Great in the way he employed spies. Frederick had used fear to encourage local mayors to dispatch runners to scout the ground ahead, but for the major tasks he relied on gold. ‘A man who risks being hung in your service merits being well paid,’ said the Prussian King. By Napoleonic times, spies suspected of being military personnel in disguise were shot without trial. (...) The Emperor’s enemies had varied attitudes toward the employment of spies. The British spent so lavishly on spies, that the French would attribute setbacks to ‘English gold’. The Austrians, however, were short of money and their 1786 regulations made spying a preserve of the chief of staff, urging caution when dealing with spies and restricting rewards to a single payment of 100 gold sovereigns or small pensions.”*⁹⁰

O aparato de segurança doméstica de Fouché, associado à inteligência militar, faziam com que o sistema de segurança e inteligência da França napoleônica fosse considerado provavelmente o melhor de sua época. Hughes-Wilson descreve

⁸⁷ Em carta ao Duque de Wellington, datada de 1816, Fouché assinalou a importância de uma polícia secreta para a segurança do Estado: *“The police is a political magistracy, which, part from its special functions, should co-operate by methods, irregular perhaps, but just, legitimate and benevolent, in augmenting the effectiveness of every measure of government... In social order there are invisible strata; things are not always immediately apparent; there is, as it were, a secret world in the midst of the public world; ordinary authority cannot reach it, its sources are out of reach... The peace of the state depends upon the moral attitude of the working classes who compose the greater part of the nation, and who form the foundation of the social edifice, they should therefore be, so to speak, the object of assiduous care and of the vigilance of a good police.”* Citado por Leon Radzicionowicz (*History of English Criminal Law and its Administration from 1750. Volume 3: Cross-Currents in the Movement for the Reform of the Police*. London: Stevens and Sons Limited, 1956), p. 555.

⁸⁸ Hughes-Wilson, op.cit., p. 178.

⁸⁹ Vide Keegan (2006) e Hughes-Wilson, op.cit.

⁹⁰ Hollins, op. cit.

como se dava o emprego da inteligência de Napoleão não só no campo de batalha, mas nas relações internacionais européias do período, lembrando como Fouché tinha agentes infiltrados até na corte do Sultão otomano. Esses agentes, distribuídos por cidades como Alexandria, Constantinopla e Cairo, reuniam informações para Paris, mas também obstruíam a influência britânica nos domínios otomanos⁹¹. No jogo das potências européias, o pessoal de informações mostrava-se peça relevante em defesa dos interesses dos impérios.

A inteligência militar também evoluiu nas Guerras Napoleônicas, particularmente no que concerne ao uso da criptografia. Ademais, foi significativo o emprego de batedores ou espiões infiltrados atrás das linhas inimigas, de modo que “[f]rom cavalry reconnaissance on the battlefield to strategic human intelligence with spies in the enemy camp, French military success was usually backed by timely and accurate intelligence”⁹².

“Napoléon (...) attache beaucoup d’importance au renseignement. Ses écrits contiennent de très nombreuses allusions à cette question (...). [I]l est bien conscient de l’absolue nécessité du renseignement: “La connaissance des mouvements de l’ennemi est un des plus grands éléments d’une parfaite réussite”. Dans sa correspondance avec ses ministres, il donne des directives pour l’organisation d’un service d’espionnage. Francesco Toli, maître-espion recruté en Italie en 1796 et qui était encore à son service durant la Campagne d’Italie de 1800, semble avoir joué un rôle très important dans la mise en œuvre d’une opération de grande envergure, à la fois de collecte de renseignements et de ce que nous appellerions, aujourd’hui, la “déception”, comme en 1805 Schulmeister pour tromper le général Mack durant la manœuvre d’Ulm. Le baron Bignon, à la fin de l’ère impériale, notamment lors de la Campagne de Russie, organise un réseau d’espionnage de grande envergure qui obtient quelques résultats. (...)”⁹³

Em suas campanhas contra Napoleão, o Almirante Nelson e Duque de Wellington recorreram à atividade de inteligência. Wellington⁹⁴, por exemplo, empregou largamente a atividade de inteligência em sua campanha na Península Ibérica. Ademais, não se pode deixar de registrar que informações descontraídas e mesmo

⁹¹ Hughes-Wilson, op.cit., pp. 180-181.

⁹² Hughes-Wilson, op.cit., p. 181.

⁹³ Hervé Coutau-Bégarie. “Le renseignement dans la pensée militaire française” (separata). Disponível em http://www.stratisc.org/strat_073_aHCBdoc.html (acesso em 10/07/2007).

⁹⁴ “(...) Wellington was not only aware of the need of intelligence he was also fascinated by it”. Hughes-Wilson, op.cit., p. 189. O interesse do Duque de Wellington pela atividade de inteligência remonta o período em que esteve na Índia.

erradas teriam induzido Napoleão a decisões falhas que contribuíram para a derrota do Imperador em Waterloo. Na vitória e na derrota a inteligência acompanhou o Corso⁹⁵.

Ao longo de todo o século XIX, a atividade de inteligência seria aperfeiçoada em suas vertentes doméstica, militar e estratégica. No campo interno, governos davam cada vez mais atenção aos movimentos sociais e ao florescimento de organizações e partidos de trabalhadores⁹⁶, com destaque para o controle de anarquistas, comunistas e socialistas. Já na área militar, foi amplo o emprego da inteligência em conflitos como a Guerra da Criméia (1853-1856)⁹⁷, a Guerra Civil nos EUA (1861-1865)⁹⁸ e a Guerra Franco-Prussiana (1870-1871)⁹⁹. Finalmente, recorria-se cada vez mais ao aparato de inteligência estratégica para subsidiar o processo decisório dos governantes sobre temas que iam desde movimentos separatistas até as intrincadas relações com as demais Potências, especialmente com o desenvolvimento do Imperialismo e a expansão do Neocolonialismo europeu.

Inteligência, *Realpolitik*, Belle Époque e Spy Fever

Ainda sobre o século XIX, convém novamente registrar a importância da atividade de inteligência para países como Grã-Bretanha, França e a Alemanha de Bismarck, nos anos que antecederam a Grande Guerra. No período de progresso, inovação e desenvolvimento das nações da Europa Ocidental conhecido como *Belle Époque*, as relações entre as potências européias ainda estavam sob a influência *Realpolitik* de Bismarck. Nesse contexto, também a atividade de inteligência ganharia novos contornos no tabuleiro do jogo de poder dos Estados.

⁹⁵ Vide Keegan (2006) e Hughes-Wilson, op.cit.

⁹⁶ “For Europe, military intelligence remained the stuff of theorists in the 1830s and 1840s. The real intelligence challenge and priority for the continent was in domestic security and control of population. (...) intelligence was the lifeblood of domestic harmony.” Hughes-Wilson, op.cit., pp. 205-206.

⁹⁷ Uma referência importante sobre a atividade de inteligência na Guerra da Criméia é a obra de Stephen M. Harris, *British Military Intelligence in the Crimean War, 1854-1856* (London and Portland, OR: Frank Cass, 1999).

⁹⁸ O papel da inteligência na Guerra de Secessão estadunidense está bem documentado na obra de Edwin Fishel, *The Secret War of the Union* (Boston: Houghton Mifflin, 1995) e também no livro de Donald E. Markle, *Spies and Spymasters of the Civil War* (New York: Hippocrene Books, 1994). Há, ainda, uma publicação interessante da CIA, intitulada *Intelligence in the Civil War* e disponível no sítio da Agência na internet (<https://www.cia.gov/library/publications/additional-publications/civil-war/index.html>).

⁹⁹ Na Guerra Franco-Prussiana expandiu-se o serviço de inteligência militar prussiano, a *Abwehr*, criada em 1866 para coleta de informações no conflito com a Áustria. Sob a direção de Wilhelm Stieber, a *Abwehr* localizou posições inimigas, infiltrou-se nelas e produziu informações que foram de grande utilidade para a vitória prussiana que culminaria na unificação da Alemanha e na criação do II Reich. Sobre o tema, vide o verbete *ABWEHR*, escrito por Adrienne Wilmoth Lerner, in *Encyclopedia of Espionage, Intelligence and Security* (Thomson Gale, 2003).

Não se pode falar nas relações internacionais da segunda metade do século XIX sem menção expressa ao Chanceler Otto von Bismarck (1815-1898), arquiteto da unificação da Alemanha e da criação do II Reich. Sob a égide de Bismarck, a Alemanha surgiria e se consolidaria como a principal Potência do continente na virada do século, rivalizando com Grã-Bretanha e França.

Bismarck conhecia e valorizava a atividade de inteligência. O Chanceler compreendia a importância do emprego desse recurso em tempo de guerra e, sobretudo, nos períodos de paz, quando a inteligência constituía ferramenta relevante para a condução da política pragmática e calculista nas relações entre as Potências. Foi assim que Bismarck patrocinou o desenvolvimento de um sistema de inteligência civil e militar que garantiria a segurança interna e defenderia os interesses do Reich por décadas. Figura fundamental nesse processo foi o advogado Wilhelm Stieber (1818-1892), que se tornaria o mestre da inteligência alemã¹⁰⁰.

Após graduar-se em direito, Stieber começou a vida no serviço público como inspetor de polícia em Berlim, em 1844. Logo estava monitorando as atividades de grupos revolucionários que pudessem representar ameaça à ordem estabelecida. Após as revoluções de 1848, criou-se na Prússia a Polícia Criminal, voltada para atuar na contenção dos movimentos subversivos, inclusive por meio de ações encobertas. Stieber tornou-se seu comandante.

Entre as missões de Stieber, destaca-se uma viagem a Londres, sob a cobertura de jornalista e com o nome de Schimdt para cobrir a Exposição Industrial Internacional de 1851. Na capital britânica, Stieber se encontrou com um jovem editor alemão vinculado à causa comunista, o qual acabaria por lhe passar informações relevantes sobre pessoas do movimento e membros da Liga Comunista em Berlim. Esse editor era nada menos que Karl Marx, e tem-se aí um exemplo de êxito na técnica de entrevista realizada sob cobertura¹⁰¹.

Stieber continuaria suas ações contra os grupos anarquistas e comunistas na Prússia e no estrangeiro. Atuou na França e foi à Rússia para levantar dados sobre os grupos revolucionários. Em São Petersburgo, chegou a “prestar consultoria” às autoridades russas que estruturavam seu serviço secreto. Claro que as práticas de Stieber

¹⁰⁰ O próprio Stieber escreveu suas memórias à frente da inteligência alemã em obra intitulada *Spion des Kanzlers. Die Enthüllungen von Bismarcks Geheimdienstchef* (Broschiert: DTV Deutscher Taschenbuch, 1986).

¹⁰¹ Crowdy, *op. cit.*, pp. 177-181.

o faziam tremendamente impopular, inclusive entre segmentos da sociedade e do governo prussianos¹⁰².

Por sua eficiência, Stieber caiu nas graças de Bismarck. Registre-se que Stieber teria evitado o assassinato do Chanceler pelo revolucionário russo Bakunin, o que o impressionou bastante. A partir de então, Bismarck fez de Stieber seu homem-forte para questões de segurança, nomeando-o chefe do Escritório Central de Inteligência do Estado que, junto com a *Abwehr*, constituiria o sistema de segurança e inteligência prussiano e, posteriormente, alemão. Stieber reportava-se diretamente a Bismarck e só a ele.

Sob a proteção de Bismarck, Stieber desenvolveu uma rede de inteligência, com seus quarenta mil informantes, que garantiria a segurança interna do Estado prussiano¹⁰³. No campo externo, a organização comandada por ele proveria o Chanceler com informações de grande relevância sobre as demais Potências da época, em especial aquelas que estavam diretamente relacionadas a seus planos de política externa. Era a inteligência a serviço da *Realpolitik*.

Ainda no que concerne à Política Externa, o batismo de fogo da inteligência sob o comando de Stieber foi a invasão de Schleswig-Holstein, em 1864, quanto as forças prussianas puderam contar com informações táticas sobre os dinamarqueses obtidas pela rede de Stieber. O sucesso da operação levou a demandas de produção de conhecimento sobre o passo seguinte da *Realpolitik* de Bismarck: a Áustria¹⁰⁴.

Conta-se que Stieber teria ido ele mesmo à Áustria, disfarçado de mascate, e obtidos informações de extrema relevância para a campanha prussiana. Não

¹⁰² “Stieber’s methods were by and large despicable by the standards of his day, and even by our more amoral age’s mores, he comes across a deeply unpleasant, two-faced and corrupted creature. The Prussian nobility loathed him with deep and passionate dislike.” Hughes-Wilson, op.cit., p. 240.

¹⁰³ “(...) Bismarck tolerated and protected the chief of his ‘Central Intelligence Bureau’ because Stieber got results. Stieber achieved these results through three main avenues, none of them new, but never really before combined. The heart of his empire was a massive network of underground informants (‘the 40,000 spies’) from which reports and dossiers flowed on the internal situation in Prussia. Secondly, he conducted extremely reconnaissance and spying missions (which he unusually for a spy-master, undertook himself) on Bismarck’s diplomatic ‘targets’. Last, but not least, he analyzed and combined all this material into comprehensive secret all-source intelligence reports for Bismarck and von Moltke. It was a tour de force and Prussia’s – and Bismarck’s – success owes as much to Stieber’s clear intelligence reports as to any great diplomatic ‘genius’ on the part of the Iron Chancellor.” Hughes-Wilson, op.cit., pp. 240-241.

¹⁰⁴ “After asking him to spy on Austria, Bismarck gave Stieber ten days to formulate a plan to establish a network of spies there. Undaunted by scale of the task, Stieber applied the same patient methodology common in police detective work to military espionage.” Crowdy, op. cit., p. 181.

se sabe até que ponto a história é verdadeira. Entretanto, o que há de concreto é que ele conseguiu desenvolver com agilidade uma rede de agentes e informantes no território austríaco, inclusive recrutando muitos de seus colaboradores entre jornalistas locais, prática inovadora à época¹⁰⁵.

Claro que a rede de Stieber envolvia ainda outros segmentos da sociedade austríaca, inclusive pessoas muito próximas ao Imperador¹⁰⁶. Stieber também usou a imprensa austríaca para espalhar informações falsas sobre o governo de Viena e estimulou agitadores separatistas das diversas nacionalidades que compunham o Império Austríaco. Assim, empregou duas técnicas que seriam usuais no jogo das Potências no século XX: a propaganda e o apoio à subversão no território inimigo¹⁰⁷.

Após a vitória contra a Áustria, o adversário seguinte da Prússia, a França, deveria ser objeto das atenções de Stieber. Acompanhado de seus dois principais ajudantes, Zernicki e Kaltenbarch, e munido de significativo aporte em ouro, Stieber ele mesmo seguiu para Paris, disfarçado de industrial grego interessado em investir na França. Os alemães recrutaram centenas de moças para atuar como serviçais e criadas em estabelecimentos hoteleiros franceses e residências de servidores públicos, administradores locais, oficiais das Forças Armadas e políticos. A rede de Stieber envolvia, ainda, camponeses e fazendeiros recrutados entre os franceses. Estava em curso uma das operações de inteligência mais importantes do século XIX e que seria de grande relevância para a Política Externa de Bismarck no cenário europeu.

“This vast network, estimated by Prussian sources at 35,000 strong at its peak, was controlled by a selected group of retired German officers who set up business in key military garrisons at Paris, Lille, Vincennes, Strasbourg, Bordeaux, Lyons and Marseilles. They and their ‘young captains’, posing as clerks, gathered in the individual reports from a huge number of ‘deal letter boxes’ and dispatched them in cipher to regional controllers set up by Stieber in Brussels, Geneva and Lausanne. It was a prodigious undertaking, controlled directly by Stieber himself. He controlled the

¹⁰⁵ “(...) While generals in the Crimean War and in the American Civil War had been frustrated by the interference of the press, Stieber had recognized how powerful journalists were becoming and how they had a right to ask questions without causing suspicion. Through their profession they would have already made contacts in government and military circles – contacts that were like a tap waiting to be turned on. But why would normally reputable journalists spy for Prussia? Stieber knew that the weak point of most journalists was that they were always short of cash.” Crowdy, *op. cit.*, p. 182.

¹⁰⁶ Destaque-se, por exemplo, que dois dos assessores mais próximos do Imperador da Áustria estavam na folha de pagamento dos prussianos, além dos membros da corte cujo vício em ópio era patrocinado pela verba secreta de Stieber.

¹⁰⁷ Destaque-se que, efetivamente no que concerne à campanha militar propriamente dita, a inteligência teve papel menos significativo.

operation by arriving in the area disguised as the Greek on business where he would, with Kaltenbach and Zernicki, collect any reports, pay off his agents and assess the situation for himself. For nearly two years Stieber's intelligence network collected every possible detail on France's military preparedness. His farmhands even counted all the cattle so that the invaders would know exactly how much beef would be available to reduce their supply chains. The world had seen nothing like it.”¹⁰⁸

Claro que uma operação de tamanha envergadura não poderia passar despercebida. O adido militar francês em Berlim chegou a informar Paris que os prussianos estavam se preparando para a guerra. Entretanto, Napoleão III ignorou todos os avisos de seus assessores militares. Esse desprezo pelo conhecimento de inteligência seria fatal para França. Trata-se de exemplo do risco que um governante corre ao desconsiderar o uso da inteligência, particularmente nas relações com outros países. Impossível não associar o caso ao mesmo erro cometido por Stálin setenta anos depois, ao ignorar todos os avisos de que os alemães estavam prestes a desencadear a guerra contra a União Soviética.

Com a vitória prussiana, a inteligência também esteve presente nas negociações de paz. Quando o embaixador francês chegou diante de Bismarck, o Chanceler de Ferro já dispunha de um relatório de inteligência produzido por Stieber no qual constavam, inclusive, cópias das instruções do governo francês a seu emissário. O documento havia sido obtido por um dos agentes de Stieber disfarçado de criado do embaixador.

A presença da inteligência alemã na França não acabaria com o acordo de paz. De fato, Stieber ainda manteria informantes e agentes seus no território francês, nutrindo Berlim com informações relevantes para a condução das relações entre o Reich e a República Francesa. A rede, compreendendo mais de quinze mil pessoas, de colonos assentados ao longo da fronteira a professores universitários, passando por comerciantes e funcionários de grandes hotéis, perduraria até Grande Guerra¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Hughes-Wilson, op.cit., p. 243.

¹⁰⁹ “After the Franco-Prussian War, Stieber is said to have flooded France with such resident spies, with at least 15,000 operating there before the outbreak of WWI in 1914. The first wave came in the guise of farm hands who began purchasing land and setting themselves up as farmers in their own right, by preference situated in the regions along the German border. More spies arrived as domestic servants, school teachers, professor and travelling salesmen. With money provided by the general staff, Stieber bought into the hotel industry, ensuring the largest and most prestigious international hotels were in German hands. Attracting a clientele of politicians, diplomats, generals and other members from the

Depois da conflito franco-prussiano, Stieber acompanhou Bismarck de volta à capital do novo Reich, sendo condecorado e nomeado Chefe da Polícia Secreta. Em Berlim, o *spymaster* refinou seus métodos, mas intensificou o controle sobre a sociedade berlinense. A espionagem sobre a elite alemã tinha como marco o estabelecimento por Stieber de um bordel de luxo na capital do Reich, freqüentado pela alta aristocracia, homens de negócios, funcionários públicos, militares, bem como diplomatas e outros oficiais estrangeiros, a respeito dos quais Stieber foi reunindo conhecimento sobre as práticas e perversões sexuais, gostos e mesmo outras informações até profissionais obtidas por seus agentes – homens e mulheres – de alcova. A elite berlinense, que nunca aceitara Stieber, passou a temê-lo, de modo que se conta que a seu funeral compareceu parte importante da nata do Reich, não para chorar sua morte, mas para certificar-se dela¹¹⁰.

De toda forma, o legado de Stieber para a atividade de inteligência na Alemanha perdurou para muito além de sua época. Difícil compreender o êxito da *Realpolitik* de Bismarck sem a componente da inteligência para assessorar o processo decisório do Chanceler de Ferro¹¹¹.

As realizações de Wilhelm Stieber mudaram definitivamente a natureza da atividade de inteligência¹¹². Do instrumento privado dos reis, ministros e generais, a inteligência, a partir da segunda metade do século XIX, passou a ser cada vez mais parte da burocracia do Estado, percebida como mais um mecanismo para a defesa de interesses efetivamente nacionais¹¹³.

cream of society, German agents posing as hotel workers or prostitutes were in a prime position to overhear, steal or copy their secrets." Crowdy, *op. cit.*, pp. 191-192.

¹¹⁰ Hughes-Wilson, *op.cit.*, p. 246.

¹¹¹ "Stieber's legacy lives on to this day. He was the first national intelligence chief to use agents to monitor and control the press, the banks, business and industry. His collection of comprehensive military intelligence ensured Prussia's victory on the battlefield. He devised the idea of a 'fifth column' in place before an invasion long before Franco. He regularized mass postal censorship and used it to spy on both the army and the population, and to enhance his own power. His Central Information Bureau virtually invented the modern 'psyops' – psychological warfare designed to raise the morale of his own troops and population by publicizing enemy blunders, bad news and causalities and to weaken the enemy by bad news. There can be no doubt that Stieber's contribution to intelligence has been immense. His techniques poisoned the atmosphere throughout Europe, demonstrated the power of intelligence, created a spy fever that is with us to this day, and helped to set the international climate for the Great War of 1914-18. Stieber's achievement on behalf of Bismarck, Prussia and modern intelligence is awesome." Hughes-Wilson, *op.cit.*, pp. 246-247.

¹¹² Hughes-Wilson, *op.cit.*, p. 248.

¹¹³ "Intelligence was no longer part of some private world but was recognized as part of the political mainstream in every developed capital." Hughes-Wilson, *op.cit.*, p. 248.

Assim, desde a queda de Sedan – na Guerra Franco-Prussiana – ao início das hostilidades de agosto de 1914 na Europa, o continente viveu um período de relativa paz e progresso entre as Grandes Potências, o que refletia diretamente na melhoria das condições de vida da população. Sustentadas em seus impérios coloniais e no livre comércio internacional, as elites das principais capitais européias viviam um clima de pujança e desenvolvimento, para o qual os franceses cunharam romanticamente o termo *Belle Époque*. Paralelamente, o período viu o desenvolvimento da atividade de inteligência para subsidiar a política de poder desses impérios.

Do fim do conflito Franco-Prussiano ao desencadeamento da Grande Guerra, portanto, a atividade de inteligência estaria presente nas relações internacionais européias e na política – interna e externa – das Potências. Mas também seria difundida pela sociedade, da realidade da burocracia estatal ao imaginário popular, no que ficou conhecido como *spy fever*, relacionada ao florescimento de uma literatura sobre espionagem, que misturava ficção com relatos de ex-agentes secretos. Cada vez mais, o homem comum tomava consciência de que havia uma área pouco conhecida das relações estatais, a qual despertava, em muitos jovens que viviam aquele clima de prosperidade mundial, repulsa, preconceito e, ao mesmo tempo, curiosidade e vontade de se aventurar nessa seara.

Claro que em cada país esse “surto de inteligência” ocorreu de maneira distinta. Enquanto na Alemanha, repita-se, o legado de Stieber permaneceu mesmo após a queda de Bismarck, com serviços de inteligência profissionais e eficientes, na França, o ofício dos espões seria percebido pela sociedade como uma incômoda constatação¹¹⁴. A rivalidade com a Alemanha, associada ao espírito de revanchismo pela derrota de 1871, à presença de agentes alemães no território francês, e ao forte preconceito contra a espionagem, afetaria significativamente a maneira como os franceses percebiam a atividade de inteligência¹¹⁵. O marco desse período foi o caso Dreyfus.

Provavelmente o evento mais lembrado da *Belle Époque* francesa, com efeitos que ainda alcançam o imaginário e as relações sociais daquela nação nos dias de

¹¹⁴ “*Malgré son évidente utilité, l’espionnage est peu ou point pratiqué depuis longtemps déjà. On n’en a pas le goût et il n’est organisé ni comme règlement, ni comme fait. Le caractère chevaleresque de notre nation se prête malaisément à l’emploi de ce moyen qui présente quelque chose de traître et de déloyal (...). Avec de tels sentiments, nous nous servons de l’espionnage comme à regret et d’autant moins que nous ne trouvons pas l’instrument préparé.*” Coronel Jules Louis Lewal (primeiro chefe do Bureau de Reconnaissance et de Statistique militaire, o serviço de inteligência militar francês criado em 1871), apud Coutéau-Bégarie, *op. cit.*

¹¹⁵ Vide Coutéau-Bégarie, *op. cit.*

hoje, o *Affaire Dreyfus* foi o maior escândalo político da história da III República. Foge ao escopo deste trabalho análise pormenorizada do caso¹¹⁶. Não obstante, convém referência a ele, pois a atividade de inteligência ocupou papel central naqueles acontecimentos.

No final de 1894, o capitão do Exército francês, Alfred Dreyfus (1859-1935), judeu de origem alsaciana, foi acusado de espionar para os alemães e de transferir segredos militares para o inimigo. Preso, Dreyfus foi submetido a corte marcial, declarado culpado de espionagem, expulso de maneira humilhante do Exército¹¹⁷, condenado à prisão e banido para a Ilha do Diabo (Guiana Francesa). No momento de sua condenação, a opinião pública francesa e a oficialidade mostraram-se antipáticos a Dreyfus, não só pela acusação de traidor da pátria, mas por sua condição de judeu.

Nos anos que se seguiram à condenação de Dreyfus, a família tentou provar sua inocência. Entretanto, foi a partir de uma investigação promovida pelo chefe do serviço de inteligência militar do Estado-Maior francês (*Deuxième Bureau*), o coronel Marie-Georges Picquart (1854-1914)¹¹⁸, que o caso voltou a discussão e foi esclarecido. Acreditando na inocência de Dreyfus, Picquart resolveu investigar a situação e, após trabalho minucioso, constatou a inocência de Dreyfus. O responsável pelo fornecimento dos planos de guerra franceses aos alemães era um antigo oficial da contra-espionagem, o comandante Ferdinand Walsin Esterházy (1847-1923)¹¹⁹.

O problema da investigação de Picquart é que ela evidenciava a vulnerabilidade da segurança militar e o erro do Estado-Maior do Exército francês ao condenar Dreyfus. Ao “incomodar” a alta hierarquia do Exército, Picquart teve sua investigação desprezada, foi ele próprio considerado suspeito de espionagem, exonerado da chefia da inteligência e transferido para um posto na Tunísia. A crise chegou ao Senado, quando seu vice-presidente trouxe a público o caso e a evidente desatenção do Estado-Maior para com as conclusões de Picquart. O escândalo alcançou os jornais e

¹¹⁶ Muito já se publicou sobre o *Affaire Dreyfus*. A título de referência, sugere-se as obras de Vincent Duclert, *L’Affaire Dreyfus* (Paris: La Découverte, 2006), *Dreyfus est innocent, histoire d’une affaire d’État* (Paris: Larousse, 2006) e *Alfred Dreyfus: L’honneur d’un patriote* (Paris: Fayard, 2006), e de Jean Doise, *Un secret bien gardé - Histoire militaire de l’Affaire Dreyfus* (Paris: Le Seuil, 1994).

¹¹⁷ A imagem clássica conhecida de todos os franceses é a espada de Dreyfus sendo quebrada na cerimônia de expulsão do Exército.

¹¹⁸ Picquart chegaria a general e a Ministro da Guerra do primeiro Governo Clemenceau (1906-1909).

¹¹⁹ Conta-se que, em seu leito de morte, as últimas palavras de Esterházy teriam sido: “Dreyfus é inocente!”.

mobilizou pessoas importantes da sociedade francesa, como o escritor Émile Zola, que escreveu o famoso *J'accuse*¹²⁰, um libelo em defesa de Dreyfus e contra as mazelas do Estado-Maior do Exército Francês¹²¹.

A questão se estendeu por anos, com recursos judiciais e pedidos de reavaliação do caso, envolvendo cada vez mais a sociedade e políticos franceses, inclusive o Presidente da República: o país via-se cada vez mais dividido, uma vez que a ele relacionavam-se questões que iam do anti-semitismo e das rivalidades entre católicos e protestantes, à disputa entre conservadores e socialistas. De um caso de espionagem militar mal-resolvido, o *Affaire Dreyfus* tornou-se evento de conseqüências significativas sobre as relações políticas e sociais francesas.

Em 1903, após longa batalha nos tribunais (e fora deles), que revelara que a decisão de manter Dreyfus preso estava diretamente relacionada aos interesses do Exército e do serviço de inteligência franceses de não reconhecerem o erro para preservar sua reputação, a justiça francesa determinou a revisão do processo, que culminaria na declaração de inocência de Dreyfus. O acusado acabaria reabilitado e, ainda que com resistência de setores do Exército, reincorporado à força, lutando na I Guerra Mundial e concluindo sua carreira militar como coronel. Receberia a Legião de Honra. Zola, falecido em 1902, não viveria para testemunhar a reabilitação de Dreyfus¹²².

O *Affaire Dreyfus* produziu grande desconfiança por parte da sociedade e dos dirigentes franceses sobre os serviços secretos e a relevância da atividade por eles exercida¹²³. Na França da *Belle Époque*, a atividade de inteligência tornou-se bastante

¹²⁰ O texto de Zola está disponível, na íntegra, em <http://fr.wikisource.org/wiki/J%27accuse> (acesso em 10/07/2007).

¹²¹ O próprio Zola acabou processado pelo Ministro da Guerra sob o encargo de difamação contra autoridade pública. O escritor foi considerado culpado e condenado a pena de prisão e multa. Teve que deixar o país para escapar da punição. De toda maneira, a situação serviu para chamar a atenção da opinião pública francesa não só sobre o caso Dreyfus, mas para os problemas militares que se evidenciavam.

¹²² “*The whole affair split the French nation, its intelligence services and the French Army from top to bottom. Its scars even carried deep into the First World War. Joffre, the French commander-in-chief in 1914 was a compromise candidate because the minister of war refused to accept an aristocratic Catholic candidate from the General Staff in the post. They could not be trusted. It was not a good way for Frances’s army to go into the ‘war to end wars’. Once again the secret hand of intelligence had poisoned the well and influenced great events.*” Hughes-Wilson, op.cit., pp. 258-259.

¹²³ “*La tradition française en matière de renseignement est extrêmement heurtée et, finalement, assez négative dans l’ensemble. La preuve en est que les services de renseignement ne prendront pas de forme stable. Ils subiront de constantes modifications, voire des suppressions, à la suite d’aléas politiques ou d’affaires comme l’affaire Dreyfus (...). Or, en France, de telles affaires, qui font partie des “ratés” qui se produisent inévitablement dans l’histoire des institutions, se traduisent parfois par la remise en cause*

malvista e considerada “indigna de cavalheiros”. Isso teria enfraquecido muito os setores de informações no país¹²⁴, com efeitos que seriam sentidos com o desencadeamento da Grande Guerra¹²⁵.

Se na Alemanha a inteligência como atividade se tornou cada vez mais profissional e eficiente e na França desarticulou-se e perdeu prestígio, na Grã-Bretanha vivia-se situação bastante peculiar: paralelamente ao crescimento do interesse geral em assuntos de espionagem, no que consistia o ápice da *spy fever*¹²⁶, a atividade de inteligência em si permanecia ainda muito amadora e sem grande crédito por parte do poder público¹²⁷.

Assim, do fim das Guerras Napoleônicas ao início do século XX, a atividade de inteligência na Grã-Bretanha permaneceu incipiente. Mesmo a inteligência militar, em que pesem as conquistas do Império Britânico e os conflitos coloniais em que o país se envolveu, ainda se mostrava tremendamente embrionária¹²⁸. A inteligência foi pouco considerada em campanhas como a Guerra da Criméia, o incidente de

pure et simple du service. Cette instabilité institutionnelle est révélatrice d'une instabilité doctrinale, d'un manque de conscience de l'importance d'un renseignement permanent et global.” Coutau-Bégarie, *op. cit.*.

¹²⁴ “Le résultat de cet état d'esprit, c'est que ce plaidoyer ne rencontre pas, il faut le dire, grand écho. En 1894, la Section de statistique, chargée non seulement de l'espionnage mais également du contre-espionnage, compte, en tout et pour tout, 5 officiers et 4 auxiliaires, ce qui n'est pas vraiment considérable. À la même époque, l'Allemagne met en œuvre des services qui comprennent plusieurs centaines d'agents. La chose est d'ailleurs parfaitement connue et une thèse sur l'espionnage, par un capitaine d'infanterie, ne fait aucune difficulté pour reconnaître que “nos voisins, en cette matière, sont devenus de véritables maîtres et nous ne pouvons méconnaître leur immense supériorité”. La première loi pour réprimer l'espionnage en temps de paix ne date que de 1886! Les études techniques sur le renseignement restent rares: L'Espionnage (1888), du capitaine Numa de Chilly, l'Étude pratique du service des renseignements, du capitaine de Rudeval (s.d.), L'Espionnage militaire (s.d., vers 1890), du lieutenant A. Froment. La France, une fois de plus, est très lente à s'adapter au nouvel environnement et à se doter des moyens pour faire face à l'espionnage ennemi. Elle y arrive de temps en temps, et l'un des premiers succès du contre-espionnage français sera de prendre “la main dans le sac”, en 1890, l'attaché militaire américain, qui essayait de monter un réseau d'espionnage.” Coutau-Bégarie, *op. cit.*.

¹²⁵ “Les hautes sphères militaires ne s'émeuvent guère de cette faiblesse du service de renseignement. Des principes de la guerre, du colonel (puis général) Foch, qui constitue la synthèse de l'école dominante à l'École de Guerre avant 1914, insiste sur la nécessité de rechercher la surprise et la sûreté. Le cumul de la surprise et de la sûreté implique d'avoir des renseignements sur l'adversaire. Mais ces renseignements, une fois encore, ne seront donnés que par l'exploration et par la reconnaissance. Il s'agit, là encore, d'une approche étroitement opérationnelle. “Renseigner, et pour cela reconnaître jusqu'à l'engagement du gros”, telle est la formule de Foch.(...) Foch est caractéristique de la pensée française de son époque.” Coutau-Bégarie, *op. cit.*.

¹²⁶ Registre-se que essa *spy fever* contagiou não só a Grã-Bretanha, mas as principais nações européias.

¹²⁷ “The British, true to their social and cultural climate of the time, relied amateurs. Their post-Crimean reforms, which were running out a steam of a decade on, received a jolt from the salutary lessons of the Franco-Prussian War. *Spy fever* gripped the British in their turn, first the professionals and then, during 1906-14, the population at large. There were two obsessions for the British: the worry about Ireland and the worry about the now united Germany (...).” Hughes-Wilson, *op.cit.*, p. 249.

¹²⁸ Para maiores detalhes sobre a evolução da inteligência na Grã-Bretanha, vide Michael Herman, *Intelligence and Power in Peace and War* (Cambridge University Press, 1996).

Khartoum (1885), ou mesmo na Guerra dos Bôeres (1899-1902), o que se refletiu em derrotas importantes para as forças coloniais¹²⁹.

Mas a *spy fever* que se disseminaria pela sociedade britânica no início do século XX mudaria tudo. À medida que a população se tornava mais letrada, crescia o interesse por assuntos relacionados à inteligência. Além das questões reais relacionadas ao separatismo irlandês e à presença de espiões alemães no país, o interesse da população foi estimulado pela produção literária do período, que encontrou nas histórias de espionagem um bom filão¹³⁰.

Um dos marcos da *spy fever* foi a publicação, em 1915, do opúsculo *My Adventures as a Spy*¹³¹, de Sir Robert Baden Powell (o fundador do escotismo). Baden Powell fora militar e servira na Índia e na África do Sul (onde aprendeu muito das técnicas empregadas no escotismo com os zulus), tendo atuado como oficial de inteligência na Argélia, na Dalmácia e, ainda, na Guerra dos Bôeres, quando se tornou celebridade nacional ao comandar uma guarnição na defesa de Mafeking (1899-1900). Ao se aposentar, Baden Powell fundou o movimento dos escoteiros e publicou o referido livro, que logo se tornou um “*best seller*” para a época.

Em *My Adventures as a Spy*, Baden Powell contava uma série de histórias sobre seu trabalho como homem de inteligência. O livro também era uma apologia à atividade e estimulou muitos jovens aventureiros a buscar trabalho como espiões ou procurar as autoridades para se oferecerem como agentes secretos (!)¹³², especialmente em virtude da falta de opções para jovens cavalheiros que quisessem

¹²⁹ “(...) *Lack of intelligence and cultural arrogance exacted a heavy price from the unwary, even in land grabbing colonial battles against ‘savages’ (...). Such colonial disasters were in fact intelligence disasters at heart. Even the failure to rescue General Gordon from Khartoum in 1885, which brought the British government down, was striped to its essentials, an intelligence failure.*” Hughes-Wilson, *op.cit.*, p. 255.

¹³⁰ “(...) [In] Britain, the notion of secret service was pulled out of hibernation by another development by another development in the history of espionage: the popularity of spies in fiction. The James Bond phenomenon is nothing new. In Britain, books such as Erskine Childer’s *The Riddle of the Sands* (1903) created an anti-German ‘spy fever’ that caught the public imagination. Perhaps more than anyone else, the popular author William le Queux was a veritable production line of espionage pulp fiction, with such inflammatory works as *The Invasion of 1910* (1906) and the popular *Spies of the Kaiser* (1909). Le Queux convincingly claimed that Britain was full of German agents. He was supported by Lord Northcliffe’s popular newspaper, the *Daily Mail*, which warned that German waiters and barbers were agents of the Kaiser – the *Weekly News* went so far as to run a ‘spy-spotting’ competition. (...) The media-driven spy fever led to thousands of reports filed at police stations about suspected acts of espionage (...).” Crowdy, *op. cit.* p. 200.

¹³¹ O livro está disponível na íntegra online, em <http://www.gutenberg.org/files/15715/15715-8.txt> (acesso em 12/07/2007), fazendo parte do Projeto Gutenberg.

¹³² “*For anyone who is tired of life, the thrilling life of a spy should be the very finest recuperator!*” Baden Powell, *op. cit.*

provar seu valor. O livro relacionava diferentes tipos de espiões e até algumas técnicas operacionais¹³³.

Entretanto, apesar das histórias de espiões de Powell, a realidade é que a atividade de inteligência britânica permaneceu incipiente até a segunda década do século XX¹³⁴. Mesmo o serviço de inteligência militar desenvolvido durante a guerra na África do Sul e que alcançara certa eficiência e expertise em técnicas de interceptação de sinais, comunicações e até reconhecimento aéreo, foi desarticulado em 1903, sob uma política de corte de gastos no orçamento¹³⁵.

Desarticulada a inteligência estabelecida para fazer frente à guerra na África do Sul, a reunião de informações voltou a ser feita de forma amadora, por alguns poucos militares e por cidadãos britânicos que viajam pelo mundo e se dispunham a fornecer dados para as autoridades. Isso duraria pouco: as rápidas transformações do início do século levariam as autoridades britânicas à crescente necessidade de conhecimento de inteligência.

¹³³ “*To be a really effective spy, a man has to be endowed with a strong spirit of self-sacrifice, courage, and self-control, with the power of acting a part, quick at observation and deduction, and blessed with good health and nerve of exceptional quality. A certain amount of scientific training is of value where a man has to be able to take the angles of a fort, or to establish the geological formation, say, of the middle island under the Forth Bridge, which was shown by Graves to be readily adaptable for explosion purposes. (...)*” Baden Powell, *op. cit.*

¹³⁴ Na Guerra dos Bôeres, por exemplo, os sul-africanos mostraram-se muito mais habilidosos em empregar a inteligência. Fiascos importantes, que causaram danos significativos aos britânicos, deveram-se à desinformação. No final do século XIX, a Grã-Bretanha não tinha condições de ter espiões estabelecidos nem na Europa, quanto menos na África. Isso mudaria um pouco com a Guerra dos Bôeres, sobretudo no que concerne à inteligência militar. Nesse sentido, vide Crowdy, *op. cit.*, p.p. 196-198, e Hughes-Wilson, *op. cit.*, pp. 264-266.

¹³⁵ “*By the end of South African war, the British had put together a thoroughly professional Military Intelligence Department in South Africa. Signals intelligence teams were reading Boer telegraph codes and cracking their ciphers. Human sources were being intercepted, and prisoners of war being skillfully interrogated. A balloon section was even experimenting with aerial reconnaissance. Translators scanned captured Afrikaners documents. Letters home were censored and a thriving counter-intelligence section was busy blocking security leaks and hunting down Boers spies. A Royal Engineers map and printing section was pumping our vital intelligence to all levels of command, while specially selected officers providing accurate and timely briefs to (...) [the] general headquarters, and its planning staff. It was all very modern. By 1903, Britain had acquired, almost by accident, the best intelligence system in her history, staffed by now experienced battle-hardened intelligence professionals. (...) In 1904, the whole careful edifice was demolished and disbanded. Yet again the British government was ‘cutting costs’. Yet again, intelligence was to suffer from the thrifty eye of its ‘humble servants’ in Whitehall and Treasury, keen to save every penny and determined to spend as many of the ‘taxpayers’ pound was necessary to do so in order to demonstrate their sense of economy. The Empire could do without intelligence service in 1904. (...) Events were soon to alter that.*” Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 265. Interessante observar que, a exemplo do aconteceu no início do século XX na Grã-Bretanha, o sistema de inteligência perdeu força nos EUA no final da Guerra Fria, com cortes no orçamento para essa área. Assim como a presença germânica naquele país, a atividade terrorista neste faria com que se buscasse recuperar as forças de segurança e inteligência – não sem amargos momentos como os relacionados à I Guerra Mundial e à Guerra contra o Terror. No Brasil, como se verá em capítulo específico, os serviços de inteligência foram desarticulados no início da década de 1990, e o processo de reconstituição destes ainda é lento.

No campo doméstico, o separatismo irlandês, particularmente no que concerne aos *Fenians*¹³⁶, exigiu o desenvolvimento de um serviço de inteligência interna (*security intelligence*), a partir de um ramo especial da polícia¹³⁷. Para efeitos desse trabalho, é importante registrar que as atividades dos *Fenians* ultrapassaram os limites das Ilhas Britânicas, chegando ao Canadá, à Austrália e a outros pontos do Império e estabelecendo vínculos com organizações locais e de países como os EUA¹³⁸, promovendo, inclusive, atentados terroristas em pleno século XIX, sob argumento da causa separatista. A globalização do crime não é novidade do século XX, portanto¹³⁹.

Mas o grande estímulo à *spy fever* na Grã-Bretanha era, sem dúvida, a preocupação com a presença de espiões alemães no país. Essa preocupação só crescia com o aumento da competição entre britânicos e alemães pelo domínio dos mares e por novos mercados. E a onda levou à criação dos dois principais serviços de inteligência britânicos, o MI5 e o MI6¹⁴⁰.

¹³⁶ Os *Fenians*, como eram chamados os separatistas (em virtude da *Fenian Brotherhood*, fundada em 1858) atuaram de maneira marcante contra as autoridades britânicas para a consecução da independência da Irlanda. Destaque-se que a organização alcançou o Novo Mundo e agiria também no Canadá – à época domínio britânico – sendo um dos motivadores para a criação dos primeiros embriões de serviço de inteligência naquele país. Vide Capítulo IV.

¹³⁷ “(...) *Fenian violence had bubbled to the surface in England and Irish home rule was high on the political agenda. (...) Terrorism broke out in Ireland. (...) The Irish Question became a top intelligence priority in both Dublin and Westminster. (...) London itself tried to desperately to resolve the crisis as its Metropolitan Police Force tried to stamp out a Fenian bombing campaign while the Royal Irish Constabulary clamped down hard terrorism across the water. (...) London set up a Special Irish Branch – Britain’s political police – was formed to cope with Irish terrorism (...)*” Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 250.

¹³⁸ Houve inclusive, no final da década de 1860, negociações entre os IRA (*Irish Republican Army* – Exército Republicano Irlandês) com o Presidente dos EUA, Andrew Johnson (1808-1875), para que o país não intervisse em caso de ações dos *Fenians* na fronteira com o Canadá.

¹³⁹ Foge ao escopo deste trabalho descer a detalhes sobre os serviços de segurança interna criados pela polícia para combater os *Fenians*. Sobre o assunto, vide Scian Dubh (*Ridgeway An Historical Romance of the Fenian Invasion of Canada*. Hard Press, 2006), Mabel G. Walker (*Fenian Movement*. Ralph Myles Pub, 1969), John MacDonald (*Troublous Times in Canada, A History of the Fenian Raids of 1866 and 1870*. Dodo Press, 2007), e Thomas Hachey (*Britain and Irish Separatism: From the Fenians to the Free State, 1867-1922*. Catholic University of America Press, 1984).

¹⁴⁰ “*In 1909, the Committee of Imperial Defence reviewed Britain’s defences against espionage, focusing particularly on the danger to British naval ports from German spies. At the time, Britain and Germany were engaged in a naval arms race in which the two countries sought to gain technological superiority for their fleets. (...) The War Office and Admiralty agreed to jointly establish a Secret Service Bureau to coordinate intelligence work. Captain Vernon G.W. Kell of the South Staffordshire Regiment and Captain Mansfield Cumming of the Royal Navy were nominated to head the new Bureau, which was established in October 1909. (...) The Bureau subsequently received an additional requirement from the Admiralty for information about Germany’s new navy. Kell and Cumming therefore decided to divide their work. Kell’s Home Section took responsibility for countering foreign espionage within the United Kingdom and Cumming’s Foreign Section was responsible for gathering intelligence abroad on Britain’s potential enemies. These two sections later became the Security Service (MI5) and the Secret Intelligence Service (MI6).*” Great Britain. Security Service – MI5. “*The establishment of the Secret Service Bureau*”. Texto extraído do sítio do MI5 na internet. Disponível em <http://www.mi5.gov.uk/output/Page235.html> (acesso em 18/07/2007).

Destarte, é a partir de 1909 que a Grã-Bretanha passa a ter serviços de inteligência formalmente estabelecidos e de caráter permanente: o MI5, cuidando de inteligência doméstica (*security intelligence*), e o MI6, encarregado da inteligência externa. Os dois serviços voltariam-se, inicialmente, para o “combate nas sombras” aos alemães, com o MI5 de Vernon Kell¹⁴¹ identificando e neutralizando espiões – ou supostos espiões – do Kaiser no território britânico e o MI6 de Mansfield Cumming colhendo dados no exterior e produzindo informações sobre o desenvolvimento do poderio econômico e militar do Reich. Esses serviços se profissionalizaram com os anos, permanecendo em atuação até hoje. De toda maneira, importante registrar que sua criação se deu pela necessidade do país fazer frente a uma ameaça externa, a Alemanha. Novamente, relações internacionais e atividade de inteligência se entrelaçaram.

Ainda no que concerne à atividade de inteligência no período que antecedeu a I Guerra Mundial, convém mencionar o desenvolvimento dos serviços secretos na Rússia. No final do século XIX, o Czar dispunha de uma polícia política que atuava também como órgão de informações, a *Okhrana*¹⁴². Criada em 1881, após o atentado dos nihilistas que matou Alexandre II (1818-1881)¹⁴³, a função precípua da *Okhrana* era proteger a família imperial. Nesse sentido, diante do crescimento dos grupos e movimentos revolucionários na Rússia, o órgão começou a direcionar sua atenção ao acompanhamento desses revolucionários, enviando, inclusive, agentes ao exterior.

Foi grande a quantidade de agentes da *Okhrana* operando em cidades como Paris¹⁴⁴ e Londres¹⁴⁵. E, é óbvio, além de informações sobre os eventuais subversivos que poderiam ameaçar a estabilidade do regime czarista¹⁴⁶, o serviço

¹⁴¹ Kell permaneceu à frente do MI5 por três décadas, até ser destituído por Churchill em 1940.

¹⁴² *Okhrannoye otdeleniye* (Departamento de Segurança).

¹⁴³ Registre-se que *Okhrana* atuou, em 1887, na prisão 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.

¹⁴⁴ Já em 1883, a *Okhrana* estabeleceu um escritório em Paris, que chegou a empregar 40 detetives e 30 agentes para atuar por toda a Europa. Essas atividades do serviço secreto russo tornaram-se objeto de preocupação da contra-espionagem francesa tanto quanto o era a presença de agentes alemães no país.

¹⁴⁵ Há fortes indícios de que Stálin foi agente da *Okhrana*. Sobre o assunto vide John Dziak, *Chekisty: história da KGB* (Rio de Janeiro: Imago, 1989).

¹⁴⁶ “*The 1883 opening of a Paris office known as the Zagranichnaia okhranka or agentura was a sign of both success and failure on the part of the tsarist authorities. It reflected their success in having driven many revolutionaries, terrorists, and nationalists out of Russia; it also underscored their failure to stem an upsurge in Russian subversive activity based abroad. By the 1880s, the Russian emigre community in France had grown to some 5,000 people, most of them in the Paris area. The City of Light had become the hub for Russian revolutionary groups operating in much of Europe. (...) The Okhrana's initial*

secreto russo começou também buscar dados para a produção de conhecimento estratégico. Usava as mais variadas técnicas, do emprego dos adidos militares¹⁴⁷ ao recurso a espiões infiltrados nas casas, gabinetes e alcovas de autoridades, e, ainda, “agentes provocadores”¹⁴⁸, práticas que seriam típicas dos serviços de informações da URSS e, posteriormente dos países do bloco socialista.

De toda maneira, as atividades da *Okhrana* servem para ilustrar que, à medida que a causa revolucionária se difundia pelo mundo – ou para usar termos mais atuais, à medida que os ideais revolucionários se globalizavam –, também os serviços de inteligência projetavam seus tentáculos para além das fronteiras de seus Estados. Assim, a atividade de inteligência também se “globalizava”¹⁴⁹.

Note-se que a atividade dos serviços secretos se intensificou às vésperas da I Guerra Mundial. Buscando dados e produzindo informações voltadas à segurança interna – em virtude do recrudescimento dos nacionalismos e da internacionalização dos movimentos que pregavam a revolução e a tomada do poder pelas classes trabalhadoras – ou com o objetivo de subsidiar as decisões de política externa – em meio à crescente disputa de poder pelas Grandes Potências no cenário mundial –, a atividade de

assumption--that exile in Europe rather than Siberia or some other remote place would act as a safety valve for such groups--proved erroneous. Russian emigrants did not assimilate quickly or easily, and some discovered that relatively greater freedom in the West gave them broad opportunities to engage in antiregime activities.” Ben B. Fischer. “*Okhrana: The Paris Operations of the Russian Imperial Police*”. In: *Studies in Intelligence*. Disponível em <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/Okhrana-the-paris-operations-of-the-russian-imperial-police/5474-1.html#top> (acesso em 18/07/2007). Esse artigo de Fischer é referência importante sobre o serviço secreto russo e permite acesso a outras publicações sobre o tema, inclusive material desclassificado produzido para a CIA.

¹⁴⁷ Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 259.

¹⁴⁸ “*The presence of the Russian secret service was not entirely welcomed by the French or British police. This led the Okhrana to make use of agents provocateurs to further their cause. In 1890 one such provocateur operating in Paris, Arkadiy Harting, armed a team of ‘bomb throwers’, then betrayed them to the French police. Their arrests caused a scare among Parisians and forced the Paris police to take the threat of Russian dissidents more seriously. A similar tactic was used in London were there are several notable cases of Russians agents at work. (...) The agent provocateur tactic was also used on the Okhrana’s home turf in Russia.*” Crowdy, *op. cit.*, p. 294.

¹⁴⁹ “*The opening in 1883 of the Okhrana’s Foreign Bureau, centered in Paris, was prompted by the shift of Russian revolutionary activity from the Russian Empire to Western and Central Europe. The new Bureau occupied two modest offices in the Russian Imperial Consulate at 97 Rue de Grenelle. Never very large (...), the Paris bureau nonetheless proved effective. It adopted and refined modern police and detective methods--as well as human intelligence agent operations--to achieve its objectives. (...) The Okhrana saw Paris as the most advantageous place to base its foreign operations. Russian police officials admired the French internal security service, the Sûreté Generale--generally regarded as among the best in the world--and sought access to its files through both official liaison and unofficial channels. The Okhrana even hired French, British, and other detectives to help run its operations. From Paris, moreover, the Okhrana could monitor its agenturas in Berlin and other European cities. Most of the key Russian revolutionaries in the French capital had contacts in other countries and cities. Consequently, penetrations of revolutionary groups in Paris often yielded leads to Russian dissident organizations and individuals outside France.*” Fisher, *op. cit.*

inteligência se mostrava de grande importância na *Belle Époque* que logo chegaria a termo.

Entretanto, a *spy fever* permaneceria. Cidades como Bruxelas, Viena e Paris tornavam-se centros de espões das mais diferentes nacionalidades e classes sociais, atuando pelos mais diversos interesses e para padrões distintos¹⁵⁰. E seria nesse clima que o mundo entraria na Grande Guerra, com a atividade de inteligência envolvida nesse processo mais do que comumente se imagina.

O Século dos Espiões: atividade de inteligência da Grande Guerra à II Guerra Mundial

No século XX a atividade de inteligência alcançou seu apogeu. Nunca os serviços secretos estiveram tão presentes nas relações entre os povos e influenciando nas políticas interna e externa dos países, em tempos de paz ou de guerra. Nada em termos de atividade de inteligência nos séculos anteriores pôde-se comparar à última centúria do segundo milênio em termos de intensidade, abrangência, profissionalização e popularidade. Daí se intitular o século XX como “o século dos espões”.

No século XX, assim como o mundo alcançou um grau sem precedentes no desenvolvimento das relações internacionais, também houve o surgimento e o fortalecimento dos serviços secretos, das técnicas de reunião de dados e do conhecimento produzido como inteligência. E a História das Relações Internacionais no derradeiro século do milênio é permeada pela atividade de inteligência. Dos informes produzidos pelos gabinetes de guerra no conflito de 1914-1918 às atividades da comunidade de inteligência na luta contra o terrorismo e as novas ameaças do final do milênio, passando pelos grandes casos de espionagem do entre-guerras, pela luta nas sombras da II Guerra Mundial e pela intensidade do emprego da inteligência no conflito bipolar, a segunda profissão mais antiga do mundo marcou presença em cada dia do século XX, afetando a conduta dos atores no cenário internacional. Isso sem falar da inteligência a serviço de grandes corporações internacionais ou mesmo de organizações não-governamentais¹⁵¹.

¹⁵⁰ Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 269.

¹⁵¹ Sobre o assunto, vide Barral & Langelaan, *op. cit.*.

Não se almeja neste Capítulo esmiuçar a atividade de inteligência no século XX – milhares de páginas podem ser escritas a esse respeito (por autores muito mais competentes) sem que se esgote o assunto, tão profícua e intensa foi a atividade nos últimos cem anos. Além disso, apesar da carência de obras sobre o Brasil, há vasta literatura referente à atividade de inteligência em países como EUA, França, Grã-Bretanha, Rússia e Ex-URSS, Israel e Alemanha. Também têm sido publicados estudos históricos sobre o papel da inteligência nas relações entre os atores, em tempos de paz e de guerra. Associadas aos trabalhos eminentemente acadêmicos – em termos teóricos e históricos –, há as obras produzidas por oficiais aposentados, prática há muito corriqueira em países do Hemisfério Norte, mas ainda ínfima abaixo do Equador, particularmente no Brasil.

O que se pretende então, para fins deste trabalho, é apresentar a seguir um panorama da influência da atividade de inteligência nas relações internacionais desde a I Guerra Mundial, pincelando-se alguns acontecimentos marcantes a título ilustrativo¹⁵². Feitas essas ressalvas, passa-se à atividade de inteligência no século XX.

O século XX começa em 1914. A I Guerra Mundial, ou Grande Guerra, pôs termo ao período de paz e prosperidade nas relações entre as Grandes Potências iniciado com o Concerto Europeu e o Congresso de Viena (1814-1815). Uma nova se iniciava com os “canhões de agosto”, e os europeus se viram diante do maior conflito de sua história, que logo alcançaria os mais distantes pontos do globo.

A despeito dos milhões de mortos e mutilados, e da destruição sem precedentes no solo europeu, a Grande Guerra trouxe uma série de inovações do ponto de vista da tecnologia militar, do avião ao carro de combate. O conflito também foi marcado pelo recurso intenso à atividade de inteligência, fosse por meio da inteligência humana – com o emprego de espiões, agentes e informantes por todas as partes na contenda –, fosse recorrendo-se à inteligência tecnológica, como a criptografia, a interceptação de comunicações, a fotografia e o reconhecimento aéreo. Esse emprego dos serviços secretos durante a Guerra de 1914-1918 assinalava o quanto a atividade seria importante nas relações internacionais do século que se iniciava¹⁵³.

¹⁵² Para aprofundamento no assunto, a bibliografia é extensiva e sugestões de leitura podem ser encontradas ao final deste trabalho.

¹⁵³ “[I]n the nineteenth century (...) armies began to use railroads and developed general staffs for centralized planning, creating both a target for intelligence gathering and an organizational home for the information gathered. Even so, intelligence did not have a major impact on war and politics until

No que concerne ao emprego de espões, a espionagem na contenda de 1914-1918 foi intensa e fundamental para o esforço de guerra. Na Grã-Bretanha, o início das hostilidades foi o sinal para que o MI5¹⁵⁴ iniciasse uma grande caçada aos espões alemães nas ilhas. Na véspera de 3 de agosto de 1914 – o dia em que o Kaiser declarou guerra à França –, os britânicos já sabiam, com 12 horas de antecedência, que o conflito começaria na Europa. Um telegrama foi passado pelo *Security Service* às autoridades policiais de todo o país com a ordem de prisão de 22 suspeitos de espionar para os alemães, ordem essa que foi eficaz e eficientemente cumprida. Em 4 de agosto, os serviços secretos do Kaiser já não dispunham de mais nenhum espião em atividade no Reino Unido, o que levou Guilherme II a um acesso de fúria e à determinação de que fossem enviados novos agentes para Grã-Bretanha, ainda que não houvesse gente preparada para isso¹⁵⁵. As tentativas de plantar novos agentes nas Ilhas Britânicas foram frustradas e a Alemanha não pôde mais contar com esse recurso de guerra¹⁵⁶.

Graças à neutralização da espionagem alemã em seu território, os britânicos puderam desembarcar sua Força Expedicionária (BEF) no continente e enviá-la à Bélgica sem o conhecimento oportuno do Alto Comando Alemão. Isso seria de grande importância para a disposição das tropas no território europeu com uma configuração de forças que impediria o avanço germânico e estacionaria o conflito.

Enquanto o MI5 neutralizava a espionagem adversa no campo doméstico, o MI6 e a inteligência militar operavam no exterior. Um dos primeiros êxitos dessas operações foi o corte dos cabos submarinos de comunicação dos alemães já em 5 de agosto. Com esse dano irreparável, os alemães tiveram que recorrer à comunicação por rádio, a qual era interceptada pelos britânicos, cuja inteligência naval criou um time de decodificadores que seria conhecido como “*Room 40*”¹⁵⁷ e que se encarregaria de

communications intercepts in World War I helped generals to win battles – a trend that continued in later conflicts. (...) Military intelligence thus progressed through three stages. In the nineteenth century, general staffs institutionalized it; during World War I, radio intercepts gave it importance; and during World War II and the Cold War, it played such a large role that intelligence officers gained equality in rank with combat commanders. The latter rightly retained priority, however, for intelligence in war works only through force. It can focus and economize efforts, it can offer an advantage, but in the end, force is necessary for victory. This remains true even of the war on terrorism, a shadowy campaign against nonstate actors in which intelligence is playing its greatest role yet.” David Kahn. “*The Rise of Intelligence*”. In: *Foreign Affairs*, sep/oct 2006.

¹⁵⁴ Em 1914, o MI5 ainda era denominado MO5.

¹⁵⁵ O primeiro espião a ser executado na Grande Guerra foi Karl Hans Lody, exatamente um dentre essa nova leva de agentes secretos que o Kaiser determinou que fossem mandados para a Grã-Bretanha.

¹⁵⁶ Crowdy, *op. cit.*, pp. 203-204.

¹⁵⁷ “*Room 40 was remarkably successful. For the rest of the war, the naval siginters kept a tight surveillance on the German high Seas Fleet at all times. In this they were aided, in the early days, by the*

interceptar as comunicações alemãs e processar as informações obtidas a partir delas. Tinha início uma das atividades mais importantes da guerra¹⁵⁸.

Apesar do colapso de sua rede na Grã-Bretanha, os alemães ainda dispunham de significativo número de espões no continente¹⁵⁹. Merece destaque a espiã Elsbeth Schragmüller (1887-1940), mais conhecida como “*Mademoiselle Docteur*”, que serviu ao serviço secreto alemão na Antuérpia. Pertencendo à primeira geração de mulheres a se destacar na academia no início do século, Schragmüller obteve o título de Doutora em Ciência Política pela Universidade de Freiburg e, com o desencadeamento da guerra, passou a trabalhar para a inteligência alemã, primeiro analisando cartas de soldados belgas para suas famílias – a partir das quais conseguiu extrair informações importantes sobre o inimigo –, e depois como instrutora na escola de inteligência do serviço alemão¹⁶⁰.

Mas o espião mais notório entre os alemães foi Julius Silber, que durante toda a guerra trabalhou no escritório britânico de censura, onde teve acesso a informações sensíveis veiculadas no país, inclusive relatórios do MI6 recebidos de seus agentes no exterior. Informações importantes foram passadas por Silber aos seus compatriotas alemães, até mesmo segredos militares. Sem ter sido descoberto, ao final da guerra Silber voltou à Alemanha, onde escreveu suas memórias¹⁶¹.

Apesar do emprego de espões durante o conflito, as relações da França com a atividade de inteligência na Grande Guerra são mais conhecidas pelos percalços da atuação francesa em virtude do Estado-Maior não dar atenção aos conhecimentos produzidos pela inteligência. O primeiro grande revés francês deu-se logo com o início

Germans' assumption that they low-powered sets could not be intercepted from a range of more than 80 kilometers. The German operators chattered away, often not even in code, and across the North Sea Room 40 hovered it all up. As a result, British naval intelligence was always one step ahead of its opposition and provided the fleet with accurate timely intelligence. (...) Hughes-Wilson, *op. cit.*, pp. 278-279.

¹⁵⁸ Não se entrará em detalhes sobre a inteligência de sinais e de telecomunicações, nem sobre a criptografia neste Capítulo. Sugere-se a principal obra a este respeito, *The Codebreakers: The Comprehensive History of Secret Communication from Ancient Times to the Internet*, de David Kahn (New York: Scribner, 1996). Trata-se de descrição e análise minuciosas (em cerca de 1200 páginas) da evolução do uso dessas técnicas de inteligência.

¹⁵⁹ Sobre a atuação da inteligência alemã na Grande Guerra, sugere-se a leitura de *The Journal of Intelligence History*, cujo volume 5, nº 2 (Winter 2005) foi totalmente dedicado ao tema.

¹⁶⁰ Hanne Hieber, “*Mademoiselle Docteur*”: *The Life and Service of Imperial Germany's Only Female Intelligence Officer*. In: *The Journal of Intelligence History*. Volume 5, nº 2, Winter 2005.

¹⁶¹ Ronald Seth. *The Spy Who Wasn't Caught. The Story of Julius Silber*. London: Robert Hale 1966.

das hostilidades. O Alto-Comando francês já dispunha do Plano Schlieffen¹⁶² em detalhes, conseguido pelo *Deuxième Bureau* há alguns anos. Entretanto, os altos oficiais franceses desprezaram as informações obtidas pela inteligência, desacreditando os relatórios que detalhavam o plano alemão. A consequência foi que o Estado-Maior francês acabou surpreendido pelo avanço alemão e sua inépcia e incapacidade de adaptar a estratégia militar francesa ao novo tipo de guerra que afluía conduziu à morte milhares de combatentes franceses já nos primeiros meses de conflito¹⁶³.

Outra grave falha francesa foi considerar que os belgas tinham condições de apresentar forte resistência ao avanço alemão. Ademais, o Plano XVII, a contraparte francesa do Plano Schlieffen, não dava grande importância a um avanço alemão pela Bélgica, pois considerava que os alemães não arriscariam envolver-se em um conflito com a Grã-Bretanha, garante da neutralidade daquele reino. A realidade é que as forças do Kaiser atravessaram rapidamente o território belga, entrando na França e quase chegando até Paris. Os franceses foram surpreendidos também por esta manobra¹⁶⁴.

Com o fiasco dos primeiros meses da guerra, os franceses passaram a coletar e processar inteligência de maneira mais efetiva. A estação de interceptação de rádio instalada na Torre Eiffel mostrou-se muito eficiente para obtenção de dados a partir das comunicações alemãs. Ainda no que concerne a espões, destaca-se, a serviço da inteligência francesa, o holandês Charles Lucieto, que obteve informações sobre os gases venenosos que os alemães empregaram na guerra. E o jogo de espionagem continuou até o final do conflito¹⁶⁵.

A atividade de inteligência também esteve diretamente relacionada a acontecimentos decisivos da Grande Guerra, citando-se aqui a entrada dos EUA no

¹⁶² Concebido pelo Conde Alfred von Schlieffen, o plano que tinha seu nome estabelecia a estratégia de ataque e defesa dos alemães na Grande Guerra. De maneira geral, Schlieffen considerava a guerra em duas frentes e, nesse sentido, contava com a lenta mobilização russa para concentrar primeiramente suas forças contra os franceses (frente ocidental) para, depois de batidos aqueles em algumas semanas, redirecionar a máquina de guerra alemã para a frente oriental e derrotar os russos.

¹⁶³ Para se ter uma idéia, antes de 1º de setembro de 1914 – portanto, ainda não se tendo completado um mês de guerra –, os franceses já haviam sofrido mais de 300 mil baixas, chegando a cerca de 1 milhão até dezembro daquele ano. Esse é apenas um exemplo do irreparável custo de se desprezar o conhecimento produzido pela inteligência.

¹⁶⁴ Interessante como os franceses foram pegos de surpresa pelos alemães por duas vezes em menos de três décadas, já que o ataque alemão na II Guerra Mundial também envolveu o território belga (e a Holanda) e usou técnicas novas – particularmente a guerra relâmpago – para as quais o Estado-Maior francês não estava preparado.

¹⁶⁵ Convém lembrar que foi na Grande Guerra que atuou a espã mais conhecida do século XX: Mata Hari, nome artístico da holandesa Margaretha Geertruida Zelle (1876-1917), acusada de atuar como agente duplo para alemães e franceses e executada por estes últimos.

conflito e a saída da Rússia. Enquanto aquela representou um êxito da inteligência britânica, esta contou com a participação do serviço secreto alemão.

Em janeiro de 1917, o Ministro das Relações Exteriores da Alemanha, Arthur Zimmermann (1864-1940) enviou a seu embaixador no México, Heinrich von Eckardt, um telegrama cifrado no qual instruía o plenipotenciário alemão a negociar uma aliança contra os EUA. Na proposta, a Alemanha declarava seu apoio ao México caso este entrasse em guerra contra os EUA para recuperar os territórios tomados pelos estadunidenses no século XIX¹⁶⁶.

O Telegrama Zimmermann foi interceptado pela inteligência britânica – mais especificamente pelo pessoal do *Room 40* – que começou uma operação para fazer com que a informação fosse tornada pública, mas sem comprometer as atividades de decodificação das comunicações germânicas. O resultado foi que o documento chegou a público, gerando forte pressão da opinião pública estadunidense pela declaração de guerra contra a Alemanha, o que veio a ocorrer em 6 de abril de 1917¹⁶⁷. A entrada dos EUA no conflito, como bem se sabe, foi fundamental para os destinos da Grande Guerra¹⁶⁸.

No que concerne à saída da Rússia da I Guerra Mundial, esta ocorreu com a chegada ao poder de Vladimir Ilitch Lênin (1870-1924) e o estabelecimento do governo bolchevista sobre as cinzas do regime czarista. O que é importante destacar, para fins deste trabalho, é que a inteligência alemã conseguiu fazer um acordo com

¹⁶⁶ Desgastados pelo prolongamento da guerra, pretendiam iniciar uma guerra submarina total, a fim de cortar os suprimentos para os ingleses. Sabendo que esta atitude fatalmente iria encerrar a neutralidade estadunidense, o Governo do Kaiser buscou a aliança com o México por meio do famoso telegrama. O telegrama foi enviado ao México por meio da embaixada alemã nos EUA, uma vez que o Presidente Woodrow Wilson (1856-1924), interessado em intermediar a paz na Europa, havia autorizado os alemães a usarem os cabos submarinos estadunidenses que permitiam a comunicação entre Washington e sua embaixada em Berlim.

¹⁶⁷ “Suddenly, Americans in the middle of the continent who could not get excited about the distant popping of a European war jerked awake in the realization that the war was in their border. Texans blinked in astonishment: the Germans meant to give away their state! The Midwest, unmoved because untouched by the submarine issue, imagined a German-officered army crossing the Rio Grande and swung over the side of the Allies. The Far West blew up like a landmine at the mention of Japan. Within a month, public opinion crystallized. Wilson, who three months before had said that it would be a ‘crime against civilization’ to lead the nation into war, decided that ‘the right is more precious than peace’ and went up to Capitol Hill on April 2 to ask Congress to help make the world safe for democracy. He cited the Zimmermann telegram in his address (...). The Congress did. Soon the Yanks were coming. The fresh strength of the young nation poured into the trenches of the Western Front to rescue the exhausted Allies. And so it came about that Room 40’s solution of an enemy message helped propel the United States into the First World War, enabling the Allies to win, and into world leadership, with all that that has entailed (...).” Kahn (1996), *op. cit.*, p. 297.

¹⁶⁸ Kahn (1996), *op. cit.*, pp.280-297.

Lênin, que estava exilado em Zurique (Suíça), para que lhe fosse permitido atravessar o território do Reich e chegar a território russo para liderar a revolução. Em contrapartida, o líder bolchevique deveria assinar a paz com a Alemanha.

A 9 de abril de 1917, Lênin deixou a Suíça, seguindo para São Petersburgo em um trem lacrado, atravessando o território alemão¹⁶⁹. A Revolução comandada pelo líder bolchevista seria vitoriosa e, em 6 de março de 1918, o tratado de Brest-Litovsk foi assinado, pondo fim à guerra na frente oriental e permitindo à Alemanha redirecionar suas forças já muito desgastadas a frente ocidental. Esse seria uma dos últimos êxitos da inteligência alemã na Grande Guerra, que acabaria alguns meses depois.

No entre-guerras (1919-1939), a atividade de inteligência continuou em ebulição pelo mundo. Entretanto, mais que voltada à inteligência externa, desenvolveu-se em países como EUA, Grã-Bretanha e França, a *security intelligence*, inteligência voltada à segurança doméstica¹⁷⁰. Era uma época em que o mundo se dividia entre as grandes ideologias, e em que o totalitarismo ganhava força, sobretudo na Europa. Também o êxito da Revolução Russa disseminava os ideais do levante de trabalhadores e do estabelecimento do Estado proletário para além das fronteiras do antigo império czarista, o que era considerado uma ameaça constante aos governos estabelecidos por todo o mundo. Esta época de combustão social e de conflitos de ideologias é a do fortalecimento, respectivamente nos EUA e na Grã-Bretanha, do *Federal Bureau of Investigation* (FBI) de John Edgar Hoover (1895-1972), e do MI5 de Kell, que deveriam estar atentos, primeiramente, à ameaça bolchevista e, em seguida, ao fascismo, que se proliferava a partir da década de 1930¹⁷¹.

¹⁶⁹ “Milhões de tiros destruidores foram disparados nessa Guerra Mundial; os mais poderosos projéteis, os de maior alcance até então imaginados pelos engenheiros. Mas nenhum deles fora tão fatal e de tão longo alcance como esse trem, carregado com os revolucionários mais perigosos e decididos deste século, e que, no momento, estava cruzando a fronteira da Suíça e atravessando, velozmente, toda a Alemanha, só parando em Petersburgo para quebrar a ordem do tempo.” Stefan Zweig, *Momentos decisivos da humanidade*. Rio de Janeiro: Record, 1999, p. 282. Observe-se que a informação de Zweig não é precisa, pois o trem blindado não seguiu até São Petersburgo, mas até o Mar Báltico, de onde Lênin seguiu de ferry até a Suécia e de lá, em um trem, até a Estação Finlândia, em São Petersburgo. Sobre o assunto vide Michael Pearson, *The Sealed Train* (New York: Putnam, 1975).

¹⁷⁰ Sobre as várias modalidades de inteligência, vide Capítulo II.

¹⁷¹ “By the 1930s, a new menace was beginning to intrude, as first no bigger than a cloud on a sunny day, but gradually beginning to fill the sky. As if Bolshevik communism was not enough to contend with at a time of economical and social unrest, fascism was now becoming a force to be reckoned with (...). The uniformed political parties of Soviet Russia, Italy and now Germany, posed a completely new threat with their clearly stated territorial ambitions and growing armed forces to match. As the 1930s unraveled, the

Assim, à medida que avançavam os anos trinta, governos por todo o mundo tomaram medidas de fortalecimento da inteligência doméstica, voltada à defesa do Estado e das instituições contra o chamado “inimigo interno”, *i.e.*, grupos de extrema esquerda e extrema direita que, influenciados ou, muitas vezes, financiados por outros países – em especial URSS e Alemanha nazista – tinham planos de derrubar o regime e estabelecer um Estado autoritário ou, simplesmente, promover distúrbios internos. Pouca atenção se dava à inteligência estratégica ou à inteligência externa – países como os EUA nem dispunham de serviços de inteligência externa¹⁷². Entretanto, com o advento da II Guerra Mundial, a atividade de inteligência aplicada às relações internacionais mostrar-se-ia novamente instrumento de muito valor, para alguns até essencial para a vitória¹⁷³.

Portanto, se na Grande Guerra a inteligência mostrou-se instrumento de significativa importância no embate entre as Potências, na II Guerra Mundial ela tornou-se imprescindível. Mais de seis décadas depois do maior conflito por que passou a humanidade, muito já se conhece e se escreveu sobre o emprego de espões e as grandes operações de inteligência da Guerra de 1939-1945.

No período que imediatamente precedeu a II Guerra Mundial, houve esforços em vários países para, diante do cenário de turbulência que se apresentava, desenvolver a atividade de inteligência a ser empregada nas relações com outros Estados. Nos EUA, por exemplo, no final dos anos 1930 já havia a preocupação com o perigo japonês, mas a opinião pública estadunidense e o próprio governo não pareciam muito favoráveis ao desenvolvimento de mecanismos – inteligência de sinais ou mesmo emprego de espões – para monitorar as atividades do Império do Sol Nascente no Pacífico¹⁷⁴.

threat of war loomed on every side: in Manchuria, Abyssinia, the Rhineland, Spain and Czechoslovakia (...).” Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 292.

¹⁷² “[In the 1930s], American national intelligence was almost non-existent. A Military Intelligence Division had been formed in 1885, but it consisted of one officer and one clerk, its impact had not been profound (...).” Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 292.

¹⁷³ “As Europe went to war for the second time in twenty-five years, the intelligence war was, perhaps on the first time ever, fully staffed and ready from the start. In 1939 there was no doubt on any side that good intelligence would be crucial to victory. Both sides took it seriously (...).” Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 296.

¹⁷⁴ “America in 1929 had no Official Secrets Act. [Captain Herbert] Yardley [the man who by 1921 was cracking and reading Japanese diplomatic codes], who appears to have already betrayed his country by passing secrets to the Japanese for money, took his treachery to the marketplace and began writing a book called *The American Black Chamber*, revealing just how American signals intelligence worked and how cleverly he had broken the Japanese codes. The book was a bestseller, particularly in Japan. The Japanese promptly changed their codes (...) and an embarrassed US government hastened to legislate a

Na França, por sua vez, havia a preocupação com a ameaça fascista, em especial com a Alemanha de Adolf Hitler (1889-1945). O problema é que não se punha qualquer crédito aos relatórios de inteligência sobre rearmamento alemão. Políticos e a alta hierarquia militar francesa de então davam pouco crédito aos serviços secretos e chegavam mesmo a manipular relatórios em prol de interesses individuais¹⁷⁵. A situação agravou-se mais ainda com a chegada ao poder do *Front Populaire*, a coalizão de partidos de esquerda que governou a França de 1936 a 1938 e fragilizou ainda mais as estruturas de segurança e defesa do país. O resultado seria que a França, exatamente como ocorrera em 1914, novamente seria pega de surpresa pela máquina de guerra alemã em 1940¹⁷⁶.

Atuação interessante foi a dos poloneses. Pouco antes do início da guerra, a inteligência polonesa já começara a decifrar a máquina de criptografia alemã, Enigma, que garantia a comunicação cifrada e indecifrável do III Reich¹⁷⁷. Varsóvia chegou mesmo a descobrir como recriar as chaves de Enigma, mas, em 1938, os alemães mudaram os procedimentos operacionais de criptografia de Enigma, obrigando os poloneses a voltar ao início dos trabalhos de decodificação da máquina e a procurar o apoio de britânicos e franceses nessa tarefa¹⁷⁸.

Com a invasão da Polônia, em 1º de setembro de 1939, e subsequente derrota do país para a Alemanha algumas semanas depois, muitos criptógrafos

secrecy law through the Congress. It was not American intelligence's finest hour." Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 294.

¹⁷⁵ Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 294.

¹⁷⁶ "Les 2^e Bureaux bénéficient de moyens très restreints. Ils obtiennent néanmoins de bons résultats. Rivet, Baril ou Paillole sont d'excellents professionnels qui parviennent à mettre en place de véritables réseaux, avec le concours de certains Attachés militaires et des postes extrêmement actifs à La Haye ou à Copenhague. Le problème, c'est que non seulement les machines sont faibles, mais qu'en plus, la hiérarchie militaire ne croit pas aux renseignements qui lui sont transmis; le pouvoir politique non plus. Le commandant Baril, le 9 mai 1940, avertit, par note et par téléphone, que l'attaque allemande est imminente, il propose de prendre des mesures de précaution; il ne rencontre que l'incrédulité." Couteau-Bégarie, *op. cit.*, p. 28.

¹⁷⁷ Criada com fins comerciais em 1923, Enigma era uma máquina criptográfica do tamanho de uma máquina de escrever, fácil de operar e que usava de três a cinco rotores para criptografar as comunicações. A máquina de três rotores poderia fazer mais de 17.000 permutas em um documento, enquanto a de cinco rotores conseguia realizar até seis sextilhões (6×10^{21}) de permutas. O primeiro uso militar de Enigma foi feito pelo Exército Sueco e pela Marinha Alemã, que adquiriram o equipamento em 1926, seguidos pelo Exército Alemão em 1928 e pela Força Aérea Alemã, em 1935. Por volta de 1939, já havia mais de 20.000 máquinas Enigma de diferentes modelos sendo usadas pelos militares alemães, pelo serviço diplomático e pelas polícias do III Reich.

¹⁷⁸ "On 16 August 1939, just three weeks before Hitler invaded Poland, the British received a working Enigma with extra plug board settings and Polish cribs on how to make it work. For the first time the British – and later their American allies – would be able to see into the mind of the German High Command. Thanks to the Poles, intelligence had provided a war-winner." Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 296.

poloneses que estavam trabalhando em Enigma fugiram para a França e depois para a Grã-Bretanha. A partir de então, um dos grandes centros da inteligência na guerra seria em Bletchley Park, uma mansão próxima a Oxford e Cambridge onde foi estabelecida a *Government Code and Cipher School* (GC&CS), o quartel-general da criptografia britânica¹⁷⁹. Em Bletchley Park, um dos locais mais importantes e sensíveis de toda guerra, Enigma seria decodificada¹⁸⁰ e as comunicações alemãs abertas para os britânicos¹⁸¹.

A decodificação de Enigma e, portanto, o acesso às comunicações alemãs, foi um dos aspectos decisivos da vitória dos aliados na II Guerra Mundial¹⁸². O sigilo de Bletchley Park era tão grande que as informações sobre a decodificação de Enigma só se tornaram públicas na década de 1970. A inteligência de sinais, que ali teve um de seus marcos, se desenvolveria significativamente a partir de então, e a criptografia seria instrumento de grande relevância não só para a inteligência, mas para outros setores do Poder Público e também da iniciativa privada.

Enigma é um dos muitos exemplos de grandes segredos da II Guerra Mundial. De fato, paralelamente à guerra convencional, travou-se um combate no mundo da inteligência que envolvia a identificação, obtenção de informações a respeito e neutralização de novas armas e equipamentos (como a tecnologia nuclear¹⁸³ ou o uso

¹⁷⁹ Atualmente, em Bletchley Park funciona o *National Code Centre*, havendo também um museu de criptografia.

¹⁸⁰ Foi em Bletchley Park que se desenvolveu Ultra, a máquina decodificadora de Enigma, um dos precursores dos modernos computadores.

¹⁸¹ “*Bletchley Park was also called Station X, originally the designated evacuation headquarters for the Secret Intelligence Service, MI6. But it became instead a warren of mathematicians, chess players, linguistics, and eccentrics with no particular specialty other than a keen mind. (...) Together with military officers, they could decipher, translate, and analyze an incredible amount of enemy communications. German U-Boat traffic during one period was averaging 3,000 messages a day.*” “Bletchley Park”. In: Norman Polmar; Thomas B. Allen. *Spy Book: The Encyclopedia of Espionage*. New York: Random House, 1998, pp. 73-74..

¹⁸² “*The wide use of Enigma gave the British codebreakers vast volumes of enciphered intercepts to break into. Their success was extraordinary: In early 1942 the codebreakers at Bletchley Park deciphered an average of 25,000 German Army and Air Force and 14,000 Navy messages per month. From the fall of 1943 until the end of the war in Europe, the monthly average was 48,000 Army and Air Force and 36,000 Navy messages, plus some hundreds of Gestapo and diplomatic service communications.*” “Enigma”. In: Polmar & Allen, *op. cit.*, p. 193.

¹⁸³ Foi graças a uma operação de inteligência que o programa nuclear alemão foi neutralizado durante da II Guerra Mundial, o que impediu que os nazistas desenvolvessem sua bomba atômica. Em compensação, os norte-americanos mantiveram em segredo sua pesquisa de arma nuclear e, por meio do Projeto Manhattan, desenvolveram as bombas atômicas que seriam lançadas contra o Japão em 1945, pondo fim à guerra e começando uma nova era na história da humanidade. Sabe-se hoje que o Projeto Manhattan não permaneceu secreto para os soviéticos que, por meio de espões em Los Álamos (centro de pesquisa e desenvolvimento da bomba estadunidense), logo tiveram conhecimento das pesquisas dos norte-americanos.

de vetores¹⁸⁴), as grandes operações de dissuasão e contra-informação em momentos decisivos do conflito (como a invasão da URSS, em 1941, a Batalha do Kursk, em 1943, e o Dia “D”, em 1944) e, ainda o amplo emprego de espões em posições-chave por ambos os lados. Destaque-se, ademais, que naquele contexto de guerra total, também a guerra total ocorreria na inteligência, com o uso tradicional de espões e novas tecnologias em escala nunca antes vista¹⁸⁵.

Não obstante, por mais que se desenvolva a inteligência de sinais, a criptografia, ou qualquer outra forma de tecnologia de inteligência, a atividade não pode existir sem a inteligência humana, em outras palavras, o uso do mais tradicional dos recursos: os espões. Ainda no contexto da II Guerra Mundial, referências devem ser feitas sobre três grandes espões que atuaram, respectivamente, para a Alemanha, para a URSS, e para a Grã-Bretanha: Cícero, Richard Sorge e Garbo.

Cícero era o codinome do albanês Elyeza Bazna (1905-1970), que espionou para os alemães enquanto trabalhava como mordomo do embaixador britânico em Ancara. No final de 1943, Bazna apresentou-se à missão alemã na Turquia, levando consigo cópias de documentos recentes da Conferência de Moscou, encontro entre os ministros das relações exteriores da Grã-Bretanha, URSS e EUA. A motivação de Cícero: dinheiro.

Com aquiescência de Berlim, Cícero começou a trazer dados de grande relevância para os alemães, que iam desde informações sobre a Conferência de Casablanca, quando se reuniram Churchill e Roosevelt, a inventários do material bélico cedido pelos estadunidenses aos soviéticos. Havia, também, detalhes sobre as operações de bombardeio aliadas e, ainda, o nome-código da operação de invasão do continente em 1944 – *Overlord*. Em troca, Cícero teria recebido cerca de 300.000 libras esterlinas até que seu trabalho ficou prejudicado pela defecção de um secretário da embaixada alemã em Ancara que conhecia sua operação. Cícero conseguiu escapar mas, ao final da Guerra, descobriu que o dinheiro que recebera dos alemães era falso. Berlim, por seu turno, fez pouco uso das informações fornecidas por Cícero, pois se acreditava que o

¹⁸⁴ Cite-se, por exemplo, o desenvolvimento missilístico alemão, que culminou nas V1 e V2 lançadas sobre a Grã-Bretanha no final da guerra.

¹⁸⁵ “*The Second World War was the first total war. (...) From the very start it was obvious to all the combatants that intelligence was going to be vital in this new struggle. It was blindingly obvious that this war would need more than just human intelligence and old-fashioned spies to provide that intelligence. The Second World War was the first war in which technical intelligence would prove to be a crucial element in victory. (...) It was also a total intelligence war (...).*” Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 300.

espião era um agente duplo e que os dados fornecidos não passavam de contra-informação. Foi um dos grandes deslizes dos serviços secretos do III Reich na II Guerra Mundial.

As relações entre espões e diplomatas são sempre muito estreitas. Some-se a isso a colaboração de um jornalista e tem-se campo para uma boa operação de inteligência. Assim, como Cícero espionara o embaixador britânico na Turquia, os soviéticos contaram com um espião que lhes foi de grande utilidade na embaixada alemã em Tóquio: Richard Sorge (1895-1944).

Nascido na Rússia, filho de pai alemão e mãe russa, Richard Sorge doutorou-se em Ciência Política pela Universidade de Hamburgo, lutou no Exército Alemão durante a I Guerra Mundial e, tornando-se comunista em 1920, começou a trabalhar para o GRU (*Glavnoye Razvedyvatel'noye Upravleniye* – Diretório-Central de Informações do Estado-Maior)¹⁸⁶ soviético, sob a estória-cobertura de professor. Após espionar por vários anos para Moscou em países como EUA, Grã-Bretanha e China, Sorge foi enviado, em 1933, para o Japão, na condição de correspondente do *Frankfurter Zeitung*. No Império do Sol Nascente, o espião estabeleceria uma rede que ia do Embaixador alemão em Tóquio a um assessor do Premier japonês. Admitido no Partido Nazista, Sorge tornou-se o chefe da propaganda do III Reich no Japão e o adido de imprensa na embaixada em Tóquio, o que lhe permitia acesso a informações sensíveis – inclusive de Política Externa dos dois países do Eixo –, muitas que lhe eram passadas pelo próprio Embaixador.

Graças a Sorge, os soviéticos foram providos de informações de grande relevância para o processo decisório do Kremlin na Guerra, influenciando até mesmo a decisão da URSS de não declarar guerra ao Japão¹⁸⁷ e redirecionar suas forças para a guerra na Europa. Isso se deu a partir do dado fornecido por Sorge a Moscou de que os japoneses não planejavam atacar a URSS, mas sim mover sua expansão para o sul, rumo às Índias Holandesas e à Indochina¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Criado por Lênin logo após a Revolução Russa, o GRU era a inteligência militar soviética. Um livro interessante sobre esta agência é o de Viktor Suvorov, *A espionagem militar soviética* (Rio de Janeiro: Record, 1984).

¹⁸⁷ A URSS só declararia guerra ao Japão em 8 de agosto de 1945, dois dias depois do lançamento da bomba atômica sobre Hiroshima.

¹⁸⁸ Stálin teria chegado a admitir que em várias ocasiões a URSS soviética teria sido salva por Sorge. Certamente a decisão de retirar as tropas da Sibéria e enviá-las para combater a Alemanha afetou o desenrolar do conflito.

Em 1941, Sorge caiu por acidente. O espião foi descoberto em virtude de uma investigação da contra-inteligência japonesa sobre comunistas no país. O alvo dos japoneses não era Sorge, mas acabaram chegando a ele. Preso, o espião que contribuíra enormemente para a mudança do equilíbrio de forças na II Guerra Mundial acabou executado pelos japoneses em 1944.

Se Sorge foi um dos espiões mais importantes para URSS na II Guerra Mundial, os aliados ocidentais puderam contar com o espanhol Juan Pujol Garcia (1912-1988), codinome Garbo, mais conhecido como “o espião que salvou o Dia D”¹⁸⁹. Opositor ao regime franquista na Espanha, Pujol acreditava que a derrota do Eixo seria a única maneira de provocar a queda de Franco.

No princípio, Garbo procurou diretamente os ingleses em Madri para se oferecer como espião (é o que se chama em inteligência de “*walk-in*”). O MI6 não quis saber de Pujol. O espanhol então resolveu agir de maneira inusitada: ofereceu-se para espionar para os alemães e foi aceito como agente pela *Abwehr*¹⁹⁰ e enviado para Londres e depois para Lisboa, onde tentou novamente contatar a inteligência britânica, que acabou o acolhendo depois de algum tempo.

Em 1942, Garbo seguiu novamente para Londres, já como agente duplo e começou a mandar para a Alemanha relatórios – sob supervisão do MI5 e do *Twenty Committee*¹⁹¹ – com informações que iam de dados sobre segredos militares dos Aliados até uma fictícia rede de agentes por ele criada. Os alemães acreditaram em Garbo e começaram a nutrir-se com a inteligência repassada por ele – na verdade, contra-informação produzida pelos britânicos¹⁹².

¹⁸⁹ Sobre a história de Garbo, vide a obra de Javier Juarez, *Garbo – O espião que derrotou Hitler* (Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2006).

¹⁹⁰ *Abwehr* era a inteligência militar alemã.

¹⁹¹ O *Twenty Committee* foi uma organização criada pela inteligência britânica com o objetivo de identificar espiões do Eixo no Império Britânico e fazer com que estes mudassem de lado, tornando-se agentes duplos e colaborando com os Aliados. Nesse sentido o *Double-Cross* – recrutamento de agentes duplos – foi uma das operações de inteligência mais bem-sucedidas da II Guerra Mundial e rendeu aos britânicos uma significativa gama de agentes contra o III Reich e seus aliados. Sobre o assunto vide J. C. Masterman, *The Double-Cross System: The Incredible True Story of How Nazi Spies Were Turned into Double Agents* (New York: Lyons Press, 2000).

¹⁹² “*The Germans were extremely impressed with Garbo’s reports, most of which were sent by post to Abwehr addresses. One report, ostensibly written before the Anglo-American landing in North Africa in November 1942, reached the Germans after the landing. The Abwehr responded that ‘your last reports are all magnificent but we are sorry they arrived late, especially those related to the Anglo-Yankee disembarkation in Africa’. These postal delays led the Germans to establish radio links with Garbo. (...) Garbo’s activities forced the Germans to reveal several of their agents to British intelligence. (...) And the Germans paid for the deceptive operation, clandestinely sending about \$340,000 to Garbo pay for his network.*” “Garbo”. In: Polmar & Allen, *op. cit.*, p. 227.

Destarte, até o fim da guerra, o espião mais importante que os alemães tinham na Grã-Bretanha era, na verdade, um agente duplo a serviço da inteligência britânica. O nível credibilidade de Garbo junto a Berlim era surpreendente. Além de receber informações falsas sobre os Aliados – intercaladas com dados verdadeiros, mas inoportunos, para reforçar a cobertura de Garbo – a *Abwehr* deu ao inimigo os nomes de seus agentes em operação mandados às Ilhas Britânicas. Os espiões alemães que chegassem à Grã-Bretanha tinham mesmo instruções para procurar Garbo e, quando isso acontecia, acabavam nas mãos do MI5, muitos se tornando agentes duplos que passavam a operar contra o III Reich.

Mas a operação que consagraria Garbo estaria relacionada ao Dia “D” (06/06/1944). Por ocasião do desembarque aliado na Normandia, foi desencadeada a *Operation Fortitude*, por meio da qual os alemães foram ludibriados quanto ao local e a hora da “Operação Overlord”. Ao convencer os alemães de que o desembarque na Normandia era apenas uma dissimulação para o verdadeiro ataque que aconteceria em Pas de Calais, Garbo conseguiu frear as divisões blindadas que seguiam em direção à Normandia¹⁹³, permitindo aos Aliados formarem a cabeça-de-ponte na costa francesa que seria o alicerce para a retomada do continente e a derrota da Alemanha¹⁹⁴.

Por seus serviços, Garbo foi condecorado com a Cruz de Ferro¹⁹⁵ pelos alemães, que nunca descobriram que se tratava de um agente duplo a serviço dos Aliados. Os britânicos também o condecoraram, fazendo dele um Membro do Império Britânico. Sem dúvida, foi um caso interessante de espião condecorado pelos dois lados em conflito pelas mesmas atividades e mais uma demonstração de como a atividade de

¹⁹³ De fato, conta-se que Hitler ficara tão impressionado com a eficiência de Garbo, que determinou às divisões em Calais que ali permanecessem.

¹⁹⁴ Registre-se que a operação dissimuladora do Dia “D” envolveu outros procedimentos, como a criação de um Exército cenográfico na Inglaterra comandado pelo General George Patton (1885-1945) para fazer com que os alemães acreditassem que o desembarque se daria em Calais e, ainda, a preparação de um cadáver com planos falsos sobre o desembarque, o qual os Aliados fizeram com que fosse encontrado na costa portuguesa e repassado à inteligência alemã – essa história é contada por Ewen Montagu em *O homem que nunca existiu* (Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1978). Tudo isso esteve no contexto da *Operation Bodyguard*. Já sobre as operações de dissimulação na II Guerra Mundial, três obras importantes são as de Roger Hesketh, *Fortitude: The D-Day Deception Campaign* (Woodstock: The Overlook Press, 2000), Thaddeus Holt, *The Deceivers: Allied Military Deception in the Second World War* (New York: Scribner, 2004) e de Michael Eliot Howard, *Strategic Deception in the Second World War* (New York: W. W. Norton & Company, 1995).

¹⁹⁵ A Cruz de Ferro é a mais alta comenda militar alemã.

inteligência afetou as relações internacionais em seu período de maior turbulência no século XX¹⁹⁶.

Mas o maior de todos os espiões da II Guerra Mundial nunca teve sua identidade revelada: Werther¹⁹⁷. A história do espião de codinome Werther só ficou conhecida após o fim da Guerra Fria, com a abertura dos arquivos do KGB (*Komitet Gasudarstvennoy Bezopasnosti* – Comitê de Segurança do Estado). Descobriu-se que os soviéticos dispunham de um agente de alto nível muito bem posicionado na máquina de guerra nazista. A partir de uma rede de operadores de rádio baseados na Suíça, Werther mandou informações importantes para Moscou sobre a campanha alemã na frente oriental, que incluía planos de batalha, detalhes sobre a estratégia militar alemã, armamentos, contingentes e disposição das tropas, fragilidades e deficiências das forças armadas do Reich. Por exemplo, as informações fornecidas por Werther teriam sido de grande relevância para a vitória soviética em batalhas decisivas da II Guerra Mundial, como a Batalha do Kursk, que permitiu o avanço do Exército Vermelho rumo à Alemanha¹⁹⁸. A rede de espionagem suíça, conhecida como Círculo Lucy (*Lucy Ring*), chegou a enviar mais de 2.300 mensagens para Moscou entre 1941 e 1945.

Assim, por meio do uso de espiões ou de recursos técnicos, inegável a relevância da inteligência para os destinos da II Guerra Mundial e, portanto, das relações internacionais do século XX. Com o término do conflito, a atividade de inteligência havia se incorporado ao processo decisório de governos e aos instrumentos fundamentais de defesa interna do Estado – e por que não, da sociedade. Com a Nova Ordem Internacional que se estabelecia, perguntava-se se a inteligência continuaria tão importante nas relações entre os Estados. A resposta viria com o desencadeamento da Guerra Fria.

¹⁹⁶ Sobre Garbo, vide Mark Seaman, *Garbo The Spy Who Saved D-Day* (Richmond, UK: Public Record Office Publications, 2000).

¹⁹⁷ Até hoje não se sabe a identidade do espião mais bem colocado na estrutura de poder do III Reich. Há especulações, inclusive, de que Werther seria Martin Bormann, secretário-pessoal de Hitler que substituiu Rudolf Hess quando este voou para a Grã-Bretanha em 1941. Bormann teria desaparecido do quartel-general de Hitler (após sua morte) na queda de Berlim e foi julgado pelo Tribunal de Nuremberg (1945-1946) *in absentia*. Pergunta-se, não obstante, qual seria a motivação de Bormann para trair Hitler e o III Reich, pois ele se tornara um dos homens mais influentes da Alemanha nazista – disputando com Goering e Goebbels o poder no Reich – e não teria nada a lucrar com a derrocada do regime, muito pelo contrário. O segredo de Werther talvez nunca seja revelado.

¹⁹⁸ Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 316.

O Século dos Espiões: Inteligência e Relações Internacionais na Guerra Fria

Com a derrota do Eixo na II Guerra Mundial, e o advento da Guerra Fria (1945-1991)¹⁹⁹, a atividade de inteligência alcançaria importância sem precedentes em tempos de paz. Efetivamente, não seria mais possível dissociá-la da Política Externa, particularmente das Grandes Potências. À medida que crescia a disputa bipolar, mais e mais a atividade de inteligência se destacava nas Superpotências e os serviços secretos ganhavam força²⁰⁰. Durante cerca de quatro décadas, o embate entre a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e os EUA se daria também “nas sombras”, entre seus serviços secretos – de fato, suas comunidades de inteligência – envolvendo não só estadunidenses e soviéticos, mas todo o planeta.

Tanto no que concerne à inteligência humana – com o emprego de espiões, informantes, agentes por todos os cantos do planeta, como redes estabelecidas em cidades como Moscou, Washington, Paris, Londres, Viena, Cidade do México, Rio de Janeiro, Bagdá ou Damasco – quanto no desenvolvimento tecnológico sem precedentes de equipamentos e sistemas para coletar e processar informações sobre inimigos e aliados – de simples gravadores para interceptação telefônica a satélites espiões e supercomputadores –, a atividade de inteligência foi um dos aspectos marcantes da Guerra Fria. Na Nova Ordem que se estabeleceu no pós-guerra, proliferaram os serviços de inteligência na maioria dos países, em alguns com comunidades altamente complexas e com agências com missões extremamente específicas. Informação sobre o outro era essencial; e muitas vezes essa informação era

¹⁹⁹ Uma vez que não há consenso a respeito dos marcos cronológicos de início e término da Guerra Fria, optou-se por registrar o período entre 1945 (com o fim da II Guerra Mundial e o início dos desentendimentos entre os vencedores aliados, que teriam como marco o fracasso da Conferência de Paris, no ano seguinte) e 1991 (quando, em 25 de dezembro, teve fim a União Soviética).

²⁰⁰ “Na corrida armamentista, o mundo rachou e foi dividido entre norte-americanos e russos, entre capitalistas e comunistas. Paradoxalmente, as nações que se armavam atômica e nuclearmente para uma possível Terceira Guerra Mundial eram as mesmas que tentavam com desespero evitar a hecatombe. Nessa nova lógica, os serviços secretos passariam a ser mais valiosos que muitos exércitos. Com bomba ou sem bomba, os países teriam que vigiar-se 24 horas por dia, num jogo de somar, dividir e multiplicar cujo resultado final deveria ser zero, justamente o score que garantiria o equilíbrio e a sobrevivência do planeta. Era o início da Guerra Fria. (...) Assim, paralelamente à corrida armamentista, em muitos países aconteceu um avanço brutal dos serviços secretos (...).” Lucas Figueiredo. *Ministério do Silêncio*. Rio de Janeiro: Record, 2005, pp. 48-49.

protegida e tinha que ser obtida pela inteligência em suas diversas variantes. Daí se dizer que a Guerra Fria foi a primeira “guerra da inteligência”²⁰¹.

Nesse contexto, no plano internacional, os embates mais conhecidos são entre o KGB e a CIA e seus respectivos aliados²⁰². Sobre as relações internacionais e atividade de inteligência durante a Guerra Fria, o que se pretende neste trabalho é uma apresentação geral, destacando-se a interferência dos serviços secretos em alguns momentos importantes do período. Preliminarmente, convém fazer breve apresentação do desenvolvimento da atividade de inteligência nas duas Superpotências.

A atividade de inteligência na URSS

A atividade de inteligência na Rússia remonta aos tempos do Czar Ivã, o Terrível, e sua *Oprichniki*. Modernamente, destaca-se a já referida *Okhrana*, a polícia política czarista tão atuante até a Grande Guerra.

Com a chegada ao poder em 1917, Lênin apressou-se em criar um serviço de inteligência para a defesa do novo regime. Assim, em 20 de dezembro daquele ano, foi criada Comissão Russa Extraordinária de Combate à Contra-Revolução e à Sabotagem (*Vserossiyskaya Chrezuychaynaya Komissiya Bor'be s Kontrrevolyutsiyey – VchKa, VcheKa, VeCheKa*), que seria logo conhecida como “Cheka”. Seu primeiro chefe foi Felix Edmundovich Dzerzhinsky (1877-1926). A Cheka se mostraria importante instrumento de terror durante a Guerra Civil e na consolidação do regime bolchevista.

Após a Guerra Civil, a Cheka foi reorganizada e passou a chamar-se GPU (*Gasudarstvenenny Politicheskoye Upravleniye – Diretório Político do Estado*),

²⁰¹ “*The Cold War was the first intelligence war. (...) For the first time intelligence meant ‘operations’.* Submarines jockeying for positions under the Artic ice cap were collecting intelligence; aircraft streaking towards alerted coastal radar stations were collecting intelligence; and British Marines dressed incongruously as fishermen watching Soviet intelligence agents also pretending to be fishermen were all collecting intelligence on one another. (...) The Cold War was an intelligence war. In this it changed the nature of war. The spectrum of violence still encompassed the whole range of man’s brutality towards man but now with an added dimension. Total war in an atomic age meant mutually assured destruction; therefore, a new form of ‘prosecuting politics by other means’ had dropped into the equation of the conflict, since no one really wants to be destroyed, especially politicians. Now, hovering, poised on the brink of Armageddon, the protagonist elected just to spy on every aspect of each other as they jockeyed for advantage.” Hughes-Wilson, *op. cit.* pp. 352-353.

²⁰² No que concerne à história da atividade de inteligência, talvez o tema que tenha gerado maior produção bibliográfica foi exatamente o da disputa entre os serviços estadunidenses e soviéticos ao longo da Guerra Fria. Apesar de não ser este o objeto principal deste trabalho, há algumas referências a respeito na bibliografia.

depois denominado OGPU. Após a morte de Dzerzhinsky, em 1926, o OGPU foi ampliado e estruturado para atuar de acordo com os interesses de Stálin, sua chefia passando para as mãos de Vyacheslav Menzhinsky (1874-1934), e depois para Genrikh Yagoda (1891-1938). Yagoda teria participação ativa nos expurgos de Stálin até que, em 1936, ele próprio (Yagoda) foi substituído por seu vice, Nicolai Yezhov (1895-1940), julgado por genocídio e conspiração em favor do ocidente, e executado.

Registre-se que, em 1934, o OGPU teve sua denominação modificada para NKVD (*Narodnye Komissariat Vnutrennikh Del* – Comissariado Popular de Assuntos Internos). A partir de 1938, com a saída de Yezhov, o NKVD passou a ser dirigido por Lavrenti Beria (1899-1953)²⁰³. Beria foi o lugar-tenente de Stálin à frente do NKVD e tornaria a organização uma das mais repressoras e temidas da história.

O NKVD tinha uma grande estrutura, que se dividia em diretórios voltados à segurança interna – destinados à proteção do regime e à identificação e eliminação de opositores – e em uma estrutura encarregada da inteligência externa – mas que, ao mesmo tempo em que fazia a atividade clássica de obtenção de dados negados, também servia como instrumento para eliminação de “adversários” da URSS ou dissidentes, como ocorreu com Leon Trotski (1879-1940)²⁰⁴. Também muitos oficiais do NKVD de quem porventura Beria suspeitasse que tivessem algum vínculo mais estreito com seus antecessores ou lhe representassem ameaça foram executados – chamados de volta à URSS e lá assassinados ou eliminados por outros agentes a mando de Beria no próprio posto no exterior em que se encontravam. Isso estimularia alguns a desertarem para o Ocidente.

O NKVD se tornaria um órgão de grande poder na URSS, sendo também muito atuante durante a II Guerra Mundial. Tinha espiões operando em países como Canadá, EUA, Grã-Bretanha e até no Brasil²⁰⁵. Registre-se, por exemplo, que em momentos importantes de encontros dos governantes dos Três Grandes (EUA, Grã-Bretanha e URSS), como em Teerã e Yalta, Stálin entrava nas conversações com uma

²⁰³ Beria enviou Yezhov para um sanatório psiquiátrico, onde foi encontrado algum tempo depois enforcado. As vidas dos chefes da polícia política stalinista não costumavam terminar de forma muito agradável.

²⁰⁴ Em agosto de 1940, um agente enviado por Beria executou o maior rival de Stálin, em sua casa no México, onde se encontrava exilado.

²⁰⁵ Interessante observar, por exemplo, a influência da inteligência soviética nos movimentos e partidos comunistas pelo mundo. No Brasil, diga-se de passagem, essa influência se deu desde o estabelecimento do Partido Comunista do Brasil (PCB), fundado em 1922. Agentes soviéticos sempre estiveram próximos a líderes como Luís Carlos Prestes (1898-1990) e influenciaram significativamente o comunismo brasileiro.

vantagem em relação a Roosevelt (e depois Truman) e Churchill, uma vez que sua inteligência lhe trazia mesmo relatórios sobre os argumentos, anseios e cartas dos outros líderes para as conferências²⁰⁶.

Mas as atividades do NKVD no exterior intensificaram-se com a Guerra Fria, quando a agência realizava operações das mais diversas, como espionagem, desinformação, fomento à subversão e assassinato. Com a guerra contra o Eixo terminada, Beria voltou seu pessoal à busca de subsídios para o desenvolvimento da bomba atômica, enquanto continuava a dirigir o aparato de segurança interna e inteligência do Estado soviético. Nesse sentido, via-se como o sucessor natural de Stálin.

Com a morte de Stálin (05/03/1953), a tentativa de Beria de suceder o líder georgiano fracassou e ele acabou preso, julgado em segredo, e executado em dezembro de 1953. O NKDV foi então reorganizado e, após receber outras denominações e alcançar status de ministério, passou a chamar-se KGB, nome que seria a marca da inteligência soviética durante a Guerra Fria. As atividades do KGB alcançaram amplitude sem precedentes, e envolviam, entre outras coisas, a segurança de personalidades e instalações da URSS, espionagem internacional, contra-inteligência e *aktivnye meropriitiia* (“medidas ativas”) – que incluíam ações clandestinas²⁰⁷ e fraudes para dar apoio à Política Externa soviética²⁰⁸.

²⁰⁶ Em sua obra sobre a Guerra Fria, *La guerre de Cinquantes Ans: Les relations Est-Ouest 1943-1990* (Paris: Fayard, 2001), Georges-Henri Soutou conta um pouco dessa “história de bastidores” da Guerra Fria, dando ênfase à atuação dos serviços de informações. Interessante, por exemplo, quando o autor lembra que, uma vez que Roosevelt e parte importante da delegação estadunidense se hospedaram na embaixada soviética em Teerã para a Conferência dos Três Grandes, Stálin já ia para as negociações com os líderes ocidentais muito bem munido de conhecimentos estratégicos obtidos pela interceptação das conversas de britânicos e norte-americanos.

²⁰⁷ Sobre a definição de “ações clandestinas”, vide Capítulo II.

²⁰⁸ Foge ao escopo desse trabalho entrar em detalhes sobre a atividade de inteligência soviética. Há muitas publicações a esse respeito, algumas ainda produzidas à época da Guerra Fria por dissidentes – inclusive ex-agentes do NKDV, do GRU ou do KGB – e especialistas ocidentais no tema. Referências interessantes são as obras de Dziak e de Suvorov (*op. cit.*), de Ronald Seth, Quarenta anos da espionagem soviética (Rio de Janeiro: Bloch, 1968). Não obstante, entre as obras mais abrangentes sobre a inteligência soviética, particularmente no que concerne à atuação internacional dos serviços da URSS, estão aquelas produzidas a partir dos arquivos de Vasili Mitrokhin (1922-2004), que fora arquivista-chefe da Primeira Diretoria Principal do KGB aposentando-se em 1985. Ao final da Guerra Fria, Mitrokhin, foi à Estônia, onde procurou a inteligência estadunidense e apresentou-se como fonte que lhes poderia ser de grande utilidade. Os norte-americanos não deram atenção ao ex-oficial do KGB, que então procurou os britânicos, os quais, percebendo o potencial de Mitrokhin, o acolheram. Mitrokhin deixou a Rússia levando consigo mais de 25.000 páginas de cópias de documentos relativos a operações soviéticas que remontavam a década de 1930. A partir dos arquivos de Mitrokhin foram produzidos duas grandes obras, escritas em parceria com Christopher Andrew: *The Mitrokhin Archive: The KGB in Europe and the West* (London: Penguin, 2000) e *The Mitrokhin Archive II: The KGB and the World* (London: Penguin, 2006),

Na estrutura do KGB destacavam-se:

- a 1ª Diretoria Principal: encarregada de inteligência externa (aí incluídas as operações), sendo, junto com a 2ª Diretoria Principal, os principais órgãos do KGB em termos de influência no sistema.
- a 2ª Diretoria Principal: voltada à segurança interna (inteligência doméstica) e à contra-inteligência. A força dessa Diretoria relacionava-se à capacidade que tinha de controle dos cidadãos soviéticos e de sua autoridade significativa dentro do território nacional.
- a 3ª Diretoria Principal: criada para controlar os militares. Tratava-se de um corpo de agentes que, apesar de atuarem dentro das Forças Armadas, não estavam subordinados à cadeia de comando destas, mas sim diretamente ao KGB.
- 4ª Diretoria Principal: além da segurança dos transportes, era encarregada da segurança nas embaixadas.
- 5ª Diretoria Principal: também encarregada de segurança interna, voltava-se especificamente aos dissidentes políticos. Chegou a absorver funções da 2ª Diretoria Principal, encarregando-se também de dissidentes religiosos, vigiando artistas e fazendo a censura dos meios de comunicação²⁰⁹.
- 6ª Diretoria Principal: voltada à inteligência econômica e espionagem industrial, e contra-inteligência nessas áreas.
- 7ª Diretoria Principal: produzia tecnologia e fornecia equipamentos para vigilância.

reedições de *The Sword and the Shield: The Mitrokhin Archive and the Secret History of the KGB* (New York: Basic Books, 1999), e de *The World Was Going Our Way: The KGB and the Battle for The Third World* (New York: Basic Books, 2000). De fato, sugere-se a produção de Christopher Andrew, reconhecidamente uma das maiores autoridades acadêmicas sobre a inteligência soviética. Andrew já tinha experiência na elaboração de trabalhos de peso com dissidentes soviéticos, com destaque para os títulos publicados junto com Oleg Gordievsky (1938-), tido como uma das mais importantes deserções da URSS na Guerra Fria (vide bibliografia).

²⁰⁹ O Ex-Presidente da Rússia, Vladimir Putin (1952-) começou sua carreira no KGB na 5ª Diretoria Principal, acompanhando atividades estudantis na Universidade de Leningrado.

- 8ª Diretoria Principal: encarregada principalmente de inteligência de sinais (sigint) e de inteligência de comunicações (comint)²¹⁰. Era o setor do KGB voltado à criptologia, ao monitoramento das comunicações – inclusive estrangeiras – e à pesquisa e desenvolvimento de sistemas de comunicação criptografados para o KGB.
- 9ª Diretoria Principal: era o serviço de segurança orgânica do KGB, que chegou a contar com cerca de 40.000 guardas para a segurança pessoal de lideranças da URSS, autoridades do Partido Comunista da União Soviética (PCUS) e das áreas e instalações sensíveis do país, incluindo a guarda do Kremlin e até das centrais telefônicas usadas pelas pessoas influentes do governo.

Repita-se que essas são apenas as mais importantes das Diretorias Principais do KGB. Havia outras, o que revela o grau de penetração, capilaridade e ingerência do serviço secreto no Estado e na sociedade soviéticos. Daí se dizer que o KGB era, efetivamente, um governo dentro do governo e que sua influência fosse superior à do Exército Vermelho e até do próprio PCUS. Diga-se de passagem, o KGB também cuidava da guarda de fronteira, atribuição de uma de suas Diretorias, chegando a contar com mais de 250.000 agentes atuando ao longo da fronteira soviética. Nos anos oitenta, o efetivo do KGB teria chegado a cerca de 400.000 homens e mulheres – aí incluídos os guardas de fronteira²¹¹.

Apesar de algumas modificações em sua estrutura ao longo da Guerra Fria, o KGB continuaria, juntamente com o GRU, a conduzir a atividade de segurança e inteligência na URSS até a extinção do país, em 25 de dezembro de 1991²¹². Repita-se, o aparato de inteligência teria significativo poder no país, muitas vezes superior ao do PCUS e do Exército Vermelho, os outros dois pilares do Estado soviético. De fato, sob a direção de Yuri Andropov (1914-1984), de 1967 a 1982, o KGB alcançaria grande prestígio e influência, a ponto de, após a morte de Leonid Brezhnev (1906-1982),

²¹⁰ Sobre sigint e comint, vide Capítulo II.

²¹¹ “KGB”. In: Polmar & Allen, *op. cit.*, pp. 310-314.

²¹² Após o fracassado golpe de agosto de 1991 – o qual contara com participação importante do Chefe do KGB, Vladimir Kryushkov, entre seus articuladores, mas com a resistência dos escalões inferiores do serviço –, o KGB entraria em declínio meteórico, sendo extinto em 6 de novembro de 1991. Já na Rússia pós-soviética, a estrutura do KGB seria fragmentada em duas agências principais, o SVR (*Slushva Vneishnei Razvedki* – Serviço de Inteligência Externa), sucessor efetivo da Primeira Diretoria, e o FSB (*Federalnaya Sluzhba Bezopasnosti* – Serviço Federal de Segurança), voltado à segurança interna e muito semelhante ao KGB.

Andropov tornar-se o novo Secretário-Geral do PCUS e, portanto, homem-forte da URSS. Mais adiante serão detalhadas as atividades da inteligência soviética nesse contexto de confrontação bipolar.

Antes dos comentários sobre a atividade de inteligência nos EUA, convém referência àquela que já foi chamada a segunda organização secreta mais poderosa da Guerra Fria depois do KGB: o GRU²¹³. Criado com o próprio Exército Vermelho, o GRU seria percebido inicialmente como um mecanismo de autopreservação da parte de Lênin contra o poder da Cheka²¹⁴. De fato, ao longo da história da URSS, a inteligência militar representada pelo GRU seria um grande rival do KGB dentro do sistema soviético, em uma disputa de poder que ultrapassava as fronteiras do país.

Com *Rezidenturas* no exterior, o GRU também fazia inteligência externa – competindo com a Primeira Diretoria Principal do KGB. Tinha agentes e oficiais operando em larga escala nos cinco continentes e lidava ainda com inteligência de sinais e reconhecimento por satélite²¹⁵. Era, portanto, uma organização de grandes dimensões, pouco conhecida no Ocidente, mas que operava tão intensamente quanto o KGB. Curiosidade: algumas vezes o GRU foi chefiado por generais do KGB.

A atividade de inteligência nos EUA

Com o término da II Guerra Mundial, a atividade de inteligência nos EUA também passou por mudanças significativas²¹⁶. A experiência de fragilidade do pré-guerra – cujo melhor exemplo teria sido o despreparo com que o país foi surpreendido em Pearl Harbor (07/12/1941) – levou a sociedade estadunidense à discussão sobre o uso da inteligência em tempos de paz. As posições variavam entre os que desejavam a criação de uma agência – ou conjunto de agências – independente, voltada à coleta e análise de informações, e atuando inclusive no exterior em defesa dos

²¹³ Suvorov, *op. cit.*, p. 9.

²¹⁴ Suvorov, *op. cit.*, p. 25.

²¹⁵ A base de Lourdes, em Cuba, por exemplo, estava sob controle do GRU. Ademais, a Diretoria de Inteligência Espacial do GRU chegou a colocar cerca de 130 satélites espíões em órbita.

²¹⁶ Como no caso soviético, muito se tem publicado sobre a comunidade de inteligência dos EUA em geral e a CIA em particular. Nesse sentido, sugere-se a obra de Jeffrey Richelson, *The US Intelligence Community*, cuja 5ª edição (2007) traz inclusive a nova estrutura da inteligência estadunidense pós-11/09/2001 e a criação do cargo de Diretor de Inteligência Nacional.

interesses dos EUA, e aqueles que defendiam a concentração da inteligência no próprio FBI, estes últimos encabeçados pelo todo-poderoso chefe da agência, Edgar Hoover²¹⁷.

De toda maneira, o consenso era de que os EUA tinham que reformar seu aparato de inteligência para fazer frente à nova realidade do mundo pós-II Guerra, ao papel de protagonista que o país teria nele, e ao novo rival que se evidenciava: a URSS e suas pretensões de expandir a revolução bolchevista pelo mundo. Daí as reformas na inteligência estarem diretamente ligadas aos interesses hegemônicos dos EUA no pós-II Guerra Mundial e à Doutrina Truman²¹⁸.

Assim, no verão (do Hemisfério Norte) de 1945, foi dissolvido o *Office of Strategic Services* (OSS), serviço secreto criado para fazer frente ao Eixo durante a guerra e responsável pelas grandes operações de inteligência dos EUA no conflito²¹⁹. Truman não tinha muita noção do que deveria ser a atividade de inteligência na era atômica e encaminhou ao Congresso um projeto de lei geral para unificação das forças armadas e no qual propunha também um novo serviço secreto²²⁰. Por meio de um decreto assinado em 22 de janeiro de 1946, estabeleceu-se a *National Intelligence Authority* (NIA), bem como o cargo de *Director of Central Intelligence* (DCI), e criou-se, provisoriamente, o *Central Intelligence Group* (CIG), órgão para análise de inteligência relacionada à segurança nacional²²¹.

Em 1947, por meio do *National Security Act*, foi criada a CIA, uma agência independente, civil, sem poder de polícia, supervisionada pelo Conselho de Segurança Nacional (*National Security Council* – NSC), e com atribuições tanto de análise quanto de operações, com destaque para as *covert actions* a serem realizadas no exterior em defesa dos interesses estadunidenses. Ademais, a CIA tinha como atribuição assessorar o processo decisório – e não formular políticas –, seu Diretor deveria ser

²¹⁷ As críticas às pretensões de Hoover relacionavam-se ao medo de que o FBI se transformasse em uma Gestapo estadunidense.

²¹⁸ A Doutrina Truman, em referência ao Presidente dos EUA sob a égide do qual ela se desenvolveu, Harry Truman (1884-1972), estabelecia a necessidade de contenção do comunismo no mundo como aspecto essencial para a segurança dos EUA, norteando as políticas externa e de segurança e defesa daquele país.

²¹⁹ Vide Jeffrey Richelson. *A Century of Spies: Intelligence in the Twentieth Century*. New York: Oxford University Press, 1995, p. 216.

²²⁰ Michael Warner (ed.). *Central Intelligence: Origin and Evolution*. Washington, DC: Center for the Study of Intelligence – Central Intelligence Agency, 2001, p. 2.

²²¹ Sobre o período, vide também: David F. Rudgers, *Creating the Secret State: The Origins of the Central Intelligence Agency, 1943-1947* (Lawrence, KS: University of Kansas Press, 2000).

aprovado pelo Senado e teria entre suas funções, além de chefe da CIA, a de chefe da comunidade de inteligência dos EUA²²².

Proibida por lei de atuar em território estadunidense, a CIA conduziria suas operações no exterior e seria um braço importante da Política Externa dos EUA a partir de então. De fato, não se pode falar em Política Externa estadunidense sem a referência expressa à CIA, tanto no que concerne à coleta e busca de dados, análise de informações e produção de conhecimento de inteligência, quanto às ações diretas da Agência no exterior, muitas vezes interferindo na ordem institucional doméstica de países nos cinco continentes. As relações internacionais no pós-II Guerra contaram com uma participação muito ativa da CIA²²³.

Interessante observar o papel da CIA na Política Externa dos EUA que, durante a Guerra Fria, centrou-se²²⁴ na reunião de dados, análise e produção de conhecimento e difusão de inteligência aos tomadores de decisão e formuladores de políticas, como o NSC e os Departamentos de Estado e de Defesa. O Presidente dos EUA e demais altas autoridades do governo eram supridos com relatórios periódicos – no caso do Presidente, diários – produzidos pela comunidade de inteligência e repassados ao DCI. Os temas envolviam de que questões relativas à política interna da URSS e de países do bloco socialista a temas econômicos e até interesses dos EUA junto a aliados e países do Ocidente.

O segundo conjunto de atribuições da CIA relaciona-se à condução de operações, inclusive ações clandestinas (*covert actions*), atuando, portanto, como executora de políticas. Apenas a título de exemplo, cabe citar a fracassada invasão da Baía dos Porcos, em Cuba, 1961, a participação na derrubada do governo de Salvador

²²² Robert Gates. “*The CIA and the American Foreign Policy*”. In: *Foreign Affairs*, vol. 66, n. 2, Winter 1987/1988, pp. 215-230.

²²³ “Congress guaranteed CIA’s independence and its access to departmental files in order to give it the best chance to produce authoritative information for the nation’s policymakers. CIA was to stand outside the policymaking departments of the government, the better to “correlate and evaluate intelligence relating to the national security.” Although other departments and agencies would continue to handle intelligence of national importance, the Agency was the only entity specifically charged by the Act with the duty of producing it. To assist in the performance of this duty, the DCI had the right to “inspect” all foreign intelligence held by other agencies, as well as the right to disseminate it as appropriate. If the DCI happened to be a military officer, then he was to be outside the chain of command of his home service; this would help him resist any temptation to shade his reports to please his superiors. Finally, the Agency was to provide for the US Government such “services of common concern” that the NSC would determine could more efficiently be conducted “centrally.” In practice, this meant espionage and other clandestine activities, as well as the collection of valuable information from open sources and American citizens.” Warner, *op. cit.*, p. 5.

²²⁴ Gates, *op. cit.*, pp. 215-218.

Allende (1908-1973), no Chile, em 1973, e o patrocínio da guerrilha talibã no Afeganistão contra a intervenção militar soviética naquele país, na década de 1980²²⁵. Algumas das operações da CIA que vieram a público tornaram-se grandes escândalos e provocaram reações da opinião pública e dos políticos, com conseqüentes reformas na legislação, mandato e jurisdição das agências e mecanismos de controle²²⁶.

Finalmente, outro papel importante exercido pela CIA foi – e tem sido – de intermediário no relacionamento entre a comunidade de inteligência e os políticos. Nesse sentido, a função do Diretor da CIA de chefe da comunidade de inteligência estadunidense fazia com que ele desenvolvesse vínculos mais estreitos e contatos mais constantes com os políticos do que qualquer outro chefe de serviço secreto no país. Daí ser a CIA o membro mais conhecido da comunidade de inteligência dos EUA²²⁷.

Relevante destacar, outrossim, que a CIA é apenas uma das várias agências responsáveis pela atividade de inteligência nos EUA. O FBI, por exemplo, tem atribuições relacionadas à segurança doméstica e à contra-inteligência, dispondo do *National Security Branch* para essas tarefas. Há, também, os setores de inteligência do Departamento de Defesa e das forças armadas e agências civis vinculadas a outras pastas, como a *Drug Enforcement Administration* (DEA), do Departamento de Justiça, o *Bureau of Intelligence and Research* (INR), no Departamento de Estado, e o *Office of Intelligence Analysis* (OIA), do Departamento do Tesouro. Todas essas agências formam a comunidade de inteligência dos EUA, provavelmente a mais complexa e heterogênea do mundo.

Atualmente, a comunidade de inteligência dos EUA conta com 16 grandes agências, que atuam de maneira independente, mas buscando intercâmbio e alguma coordenação. As funções dessas agências também relacionam-se a campos específicos da atividade de inteligência, como é o caso da *National Security Agency*

²²⁵ Sobre as operações da CIA, vide *Executive Secrets – Covert Action & The Presidency*, de William J. Daugherty (Lexington: The University Press of Kentucky, 2004), *President's Secret Wars – CIA and the Pentagon Covert Operations from World War II Through The Persian Gulf*, de John Prados (Chicago: Elephant Paperbacks, 1996), e *Spy Wars: Moles, Mysteries and Deadly Games*, de Tennent H. Bagley (New Haven: Yale University Press, 2007).

²²⁶ Livro de grande importância sobre a CIA recentemente publicado é *Legacy of Ashes – The History of CIA*, de Tim Weiner (New York: Doubleday, 2007). Há, também, a obra que tem como editor H. Bradford Westerfield, *Inside CIA's Private World* (New Haven: Yale University Press, 1995), que reúne uma série de artigos publicados no periódico interno da Agência, entre 1955 e 1992, e que foram recentemente desclassificados. Cite-se, finalmente, livros de oficiais de inteligência aposentados, como o de Floyd Paseman, *A Spy's Journey – A CIA Memoir* (St. Paul: Zenith Press, 2004).

²²⁷ Em termos de notoriedade perante a opinião pública, a CIA está para a comunidade de inteligência dos EUA como o SNI esteve para a brasileira e o KGB para a soviética.

(NSA), pertencente ao Departamento de Defesa, encarregada de inteligência de sinais, criptologia e comunicações, e que foi, durante a Guerra Fria, provavelmente o mais secreto dos serviços de inteligência dos EUA e, para a surpresa de muitos, o maior orçamento da comunidade²²⁸.

Destaque-se, ainda, que, desde a década de 1970, a comunidade de inteligência dos EUA está sob efetivo controle externo do Congresso. Esse controle é exercido, originariamente, pelas comissões de inteligência da Câmara (*U.S. House Permanent Select Committee on Intelligence*) e do Senado (*U.S. Senate Select Committee on Intelligence*) e, ainda, pelas comissões responsáveis por Forças Armadas e Defesa. Há, também a cargo do Congresso dos EUA, o controle orçamentário da comunidade de inteligência.

Apesar de não se buscar, para fins deste capítulo, aprofundar-se nas operações dos serviços de inteligência das Superpotências durante a Guerra Fria, serão feitos a seguir alguns comentários sobre a condução da inteligência no contexto da disputa bipolar.

Inteligência na disputa bipolar

Tentar sintetizar o papel dos serviços de inteligência na disputa entre os blocos liderados por EUA e URSS nas quatro décadas que se seguiram ao fim da II Guerra Mundial é tarefa complexa e que tem tomado páginas e páginas de publicações. O que se pode dizer é que a inteligência foi recurso fundamental dos governos das Superpotências para planejar e executar suas políticas no âmbito doméstico e, sobretudo, no plano internacional. Ademais, convém ressaltar que um campo importante da disputa bipolar ocorreu no mundo dos serviços secretos.

Não seria exagero afirmar que a Guerra Fria começou com operações de inteligência. Do lado soviético, destaca-se a grande quantidade de espões recrutados nos EUA e na Grã-Bretanha, movidos em sua maioria por razões ideológicas, que ainda durante a II Guerra Mundial já forneciam informações a Moscou sobre projetos

²²⁸ Para uma visão geral da comunidade de inteligência dos EUA em 2007 vide a brochura “*An Overview of the United States Intelligence Community*”, publicada pelo *Office of the Director of National Intelligence* (Washington, 2007). Não obstante, a obra mais notória e didática sobre a comunidade de inteligência estadunidense é a de Richelson (2007), *op. cit.*

altamente sensíveis, como o da bomba atômica desenvolvido pelos EUA (Projeto Manhattan).

De fato, a espionagem era considerada vital para a política exterior soviética. No início da Guerra Fria, Moscou não tinha aliados próximos aos EUA onde pudesse instalar sistemas de interceptação de sinais nem bases e aeródromos para reconhecimento aéreo, de modo que o território estadunidense tornara-se praticamente inacessível aos soviéticos até o advento dos primeiros satélites. Daí que Kremlin só podia contar, efetivamente, com a inteligência humana. Nesse sentido, os soviéticos desenvolveram grandes redes de agentes infiltrados em órgãos públicos e empresas privadas que constituiriam o cerne da atividade de inteligência do bloco socialista.

Já os EUA tinham problemas no que concerne a fontes humanas, não só em virtude da dificuldade do estabelecimento de espiões e recrutados do outro lado da cortina de ferro, mas também em virtude do alto grau de eficiência da contra-inteligência dos países do bloco socialista e do rígido controle exercido pelos órgãos de segurança interna sobre a população. Assim, os estadunidenses e seus aliados tinham que contar com dissidentes e desertores – e não foram poucos – e com o desenvolvimento tecnológico para espionar os soviéticos. Isso explica o investimento maciço em inteligência de sinais e de comunicações e em meios de vigilância e reconhecimento altamente avançados, como os aviões e satélites espiões – U-2 e K-H, respectivamente. Portanto, ambos os contendores empregavam as mesmas armas na guerra da inteligência, mas de forma e intensidade bastante distintas.

Espionagem no início da Guerra Fria

Voltando à espionagem soviética sobre os aliados ocidentais nos anos 1940, Moscou recorria basicamente a três maneiras de operar na Grã-Bretanha, nos EUA e em países aliados. Em primeiro lugar, nacionais desses países eram recrutados para espionar para a inteligência soviética, sendo, sobretudo, membros dos Partidos Comunistas locais ou de sindicatos e associações de trabalhadores, mas também diplomatas, acadêmicos e estudantes, militares, jornalistas, a maioria tendo como motivação principal a simpatia pela ideologia comunista e, geralmente, razões idealistas. Foi o que ocorreu com o Círculo de Cambridge, composto por acadêmicos

daquela universidade²²⁹, recrutados ainda quando estudantes na década de 1930, e que representam um dos maiores êxitos da inteligência soviética, tendo passado a Moscou, por cerca de duas décadas, dados importantes sobre programas científicos britânicos e estadunidenses, segredos militares e informações de governo.

Além dos recrutados nacionais, os soviéticos também operavam diretamente por meio de seus agentes e oficiais de inteligência, que podiam estar sob cobertura diplomática (os *rezidents*), como representantes comerciais e correspondentes ou, ainda, atuando clandestinamente, como espões sob estória-cobertura. Os *rezidents* estavam presentes em todas as missões diplomáticas soviéticas e não costumavam se sujeitar à autoridade do embaixador, respondendo diretamente a Moscou. Foram responsáveis por importantes operações de subversão, contra-informação e contra-propaganda, e, ainda, por recrutamentos e constituição de redes de espões que atuavam nas principais cidades do mundo. Algumas vezes esses oficiais desertavam, o que constituía grande trunfo para os serviços ocidentais.

No que concerne às defecções, o caso que marca o início da Guerra Fria para a atividade de inteligência foi a deserção de Igor Gouzenko, oficial do NKVD encarregado da criptografia da embaixada soviética em Ottawa²³⁰. No Canadá desde 1943, Gouzenko decidiu que não voltaria para a URSS e, no dia 5 de setembro de 1945, apresentou-se às autoridades canadenses, juntamente com sua esposa, e levando consigo mais de cem documentos secretos soviéticos.

À época, a atividade de inteligência no Canadá ficava a cargo do *Security Service* da *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP). Quando os canadenses começaram a traduzir os documentos e a entrevistar Gouzenko, descobriram um vasto esquema de espionagem que alcançava o setor de criptografia do *Department of External Affairs*, a inteligência da Real Força Aérea Canadense, o Parlamento, o *National Research Council*, o *Department of Munitions and Supply* e até os laboratórios de pesquisa nuclear canadense. Entre as aquisições soviéticas estavam esboços de novas armas e até amostras de urânio 235 enriquecido²³¹.

²²⁹ Do diplomata Harold (Kim) Philby aos físicos nucleares Alan Nunn May, Leo Long e Anthony Blunt, o Círculo de Cambridge teria reunido mais de quarenta pessoas a passar informações aos soviéticos.

²³⁰ J.L. Black; Martin Rudner (eds.). *The Gouzenko Affair. Canada and the Beginnings of Cold War Counter-Espionage*. Penumbra Press, 2006.

²³¹ Richelson, *A Century of Spies...*, *op. cit.*, p. 224.

Com Gouzenko, descobriu-se também que a espionagem a serviço de Moscou não se restringia apenas ao Canadá. A investigação revelou atuação soviética no Departamento do Tesouro dos EUA e até na inteligência britânica. Logo souo o alerta sobre a intensidade da espionagem da URSS entre as potências ocidentais. Isso, associado à descoberta das atividades de agentes de Moscou no território estadunidense, particularmente do casal Rosenberg, preso em 1949, contribuiria para o desencadeamento do anticomunismo nos EUA, que teve no Macarthismo e nas atividades do FBI de Hoover seus grandes representantes.

Ainda durante a II Guerra Mundial, os norte-americanos desenvolveram um projeto para interceptar e decodificar as comunicações soviéticas. Em 1946, o criptógrafo estadunidense Meredith Gardner começou um trabalho nos equipamentos de comunicação soviéticos obtidos em um campo de batalha na Finlândia. A partir das decodificações desse material, Gardner conseguiu identificar informações na comunicação entre Moscou e a embaixada soviética em Washington. Esses dados foram compartilhados com os britânicos e iniciou-se uma ação conjunta para decifrar as comunicações soviéticas, que iria até a década de 1980, e ficou conhecida como Projeto Venona.

A partir das informações de Gouzenko e do Projeto Venona, as redes soviéticas começaram a cair. O primeiro espião identificado foi o Dr. Alan Nun May, cientista britânico que atuara no programa nuclear canadense e compôs o Círculo de Cambridge e a rede do *rezident* soviético em Ottawa. Nun May foi sentenciado a 10 anos de prisão em 1946. Em seguida, foi a vez de Klaus Fuchs, cujas últimas informações passadas a Moscou teriam sido sobre o desenvolvimento da bomba de hidrogênio e que, detido pelo MI5 em 1950, confessou seu crime e foi condenado 14 anos atrás das grades.

De Fuchs, na Grã-Bretanha, chegou-se a David Greenglass, que estivera lotado em Los Alamos em 1944, e, deste, o FBI acabou por identificar o casal Ethel e Julius Rosenberg, talvez os mais famosos espiões a serviço dos soviéticos à época. Os Rosenberg, responsáveis pelo fornecimento de informações importantes sobre o programa nuclear dos EUA a Moscou, acabariam julgados e sentenciados à morte na

cadeira elétrica, o que aconteceu na prisão de Sing Sing, em Nova York, em 19 de junho de 1953²³².

Kim Philby também cairia graças a Venona. Colocado sob suspeição, foi obrigado a pedir demissão de seu cargo na inteligência britânica²³³. Outros mais do Círculo de Cambridge e de outras redes seriam descobertos. Entre os estadunidenses, cerca de 350 nomes foram relacionados como agentes de Moscou, muitos em postos-chaves do governo, inclusive na Casa Branca. E Venona ainda permitiria a quebra dos sistemas criptográficos soviéticos pelas décadas seguintes.

Assim, os soviéticos perderiam importantes espiões seus no início da Guerra Fria. Entretanto, Moscou já havia lucrado muito com esses agentes, tanto no que concerne à atuação dos aliados ocidentais durante a II Guerra Mundial, quanto no maior trunfo do imediato pós-guerra: o acesso aos segredos nucleares do ocidente. Ademais, em alguns anos, uma nova geração de agentes trabalhando para a URSS no Ocidente mostrar-se-ia tão importante quanto a anterior, atuando na *détente* por que passariam as relações entre as Superpotências.

Atividade de inteligência e Coexistência Pacífica

O ano de 1953, da execução do casal Rosenberg, foi também o da morte de Joseph Stálin e o do começo de transformações importantes na URSS que repercutiriam na maneira como as Superpotências se relacionavam, afetando, portanto, as relações internacionais e também a atividade de inteligência na Guerra Fria. Com a chegada de Nikita Krushev (1894-1971) ao poder, deu-se o processo de “desestalinização” que tinha sua vertente de política externa baseada na doutrina da “Coexistência Pacífica”²³⁴.

²³² Assef Kfourri. *O caso Rosenberg – 50 anos depois*. São Paulo: Conex, 2003.

²³³ Importante registrar que, durante o período em que espionou para os soviéticos, Philby chegou a ser o oficial de ligação britânico com a CIA, atuando na embaixada de Sua Majestade em Washington, cotado, inclusive, para a direção do MI6.

²³⁴ Para alguns autores, a Coexistência Pacífica é a fase da Guerra Fria, de 1955 a 1962 (ou de 1955 a 1968), que ganhou essa denominação em virtude do novo tipo de relacionamento entre as Superpotências, influenciado pelo fim da Era Stálin e pela nova perspectiva estabelecida por Krushev para as relações entre os blocos. Por esta perspectiva, Leste e Oeste poderiam conviver, apesar das diferenças. Nesse contexto, socialismo e capitalismo buscariam se mostrar o melhor modelo em termos de economia, desenvolvimento social, tecnologia. O atrito militar seria substituído pela disputa por corações e mentes e teria um palco importante no Terceiro Mundo.

A Doutrina da Coexistência Pacífica, formulada por Kruschew e pela nova liderança no Kremlin, baseava-se na tomada de consciência de que os arsenais nucleares de posse da cada Superpotência já eram suficientes para destruir várias vezes o inimigo e, à medida que prosseguia a corrida armamentista, o próprio mundo. Assim, cada vez mais, o recurso às armas nucleares se mostraria como a última escolha, aquela que levaria à destruição do planeta e à extinção de toda a humanidade. Portanto, o que se tinha, de fato, é que a alternativa de uma guerra nuclear entre as Superpotências deveria ser desconsiderada a todo custo.

Uma vez que o confronto direto entre as Superpotências mostrava-se cada vez mais inviável, a disputa de poder entre EUA e URSS desenvolveu-se de maneira indireta, por meio do aumento da influência econômica, política, militar, ideológica e até cultural nos cinco continentes. Nesse embate entre Washington e Moscou, cada vez mais a conquista de corações e mentes para um dos blocos era essencial e, nesse processo, que era a outra fase das iniciativas de subversão e instabilidade nas áreas de influência do adversário, a atividade de inteligência ocupou papel de destaque. Afinal, não só era importante obter todo o tipo de informação sobre o outro, mas também conquistar pessoas do outro lado para sua causa e minar, “por dentro”, os alicerces do sistema adversário. A inteligência se tornaria, assim, “*the driving force of the Cold War at every level, but particularly the strategic*”²³⁵.

Dessa maneira, como acontecera com a corrida nuclear, a atividade de inteligência estaria presente na corrida espacial, na disputa ideológica, e na atração de outros atores internacionais para a esfera de influência das Superpotências. Daí a intensificação das operações envolvendo fontes humanas e, sobretudo, dos grandes investimentos em inteligência tecnológica, particularmente nas áreas de sinais e telemática, com pesquisa e desenvolvimento de equipamentos que pareceriam ficção aos olhos do homem comum.

Inteligência e Tecnologia: do U-2 aos KH

Por exemplo, no campo tecnológico, os anos 1950 e 1960 foram marcados pela disputas entre as comunidades de inteligência das Superpotências e de seus principais aliados no desenvolvimento de tecnologias que pudessem espionar o

²³⁵ Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 373.

adversário e neutralizar a atividade de inteligência tecnológica deste. No caso dos EUA, nos anos cinquenta do século XX, a CIA e a Força Aérea (USAF) estiveram envolvidas em diversos projetos para a reunião de informações por inteligência tecnológica. Foi o período do estabelecimento de estações em torno da URSS para a interceptação das comunicações soviéticas e de sinais de radar.

Assim, os EUA desenvolveram tecnologia para identificar ações soviéticas que iam desde testes nucleares ao desenvolvimento de novos vetores como os mísseis de curto e médio alcance e, mais tarde, os de mísseis intercontinentais. Para isso, recorriam a aviões equipados para interceptação de sinais, baseados na Escócia, e que faziam incursões pela Europa e mesmo pelo espaço aéreo soviético em busca de sinais, bem como a estações construídas na Turquia e no Irã²³⁶.

A fotografia aérea foi muito empregada, com aviões da USAF ou da Marinha dos EUA sobrevoando o território soviético em grandes altitudes, onde as defesas anti-aéreas não conseguiam alcançar, tanto na parte européia quanto na parte asiática da URSS. Moscou começou a reagir, empregando caças para interceptar as aeronaves de reconhecimento. Alguns aviões norte-americanos acabariam abatidos em território soviético, causando sempre grandes imbróglios diplomáticos²³⁷.

Mas, sem dúvida, o projeto de reconhecimento aéreo mais famoso da História ficou conhecido pelo nome da aeronave espiã para ele desenvolvida: o *Lockheed U-2*. Com efeito, em meio às preocupações com o desenvolvimento tecnológico soviético, especialmente com seus sistemas de mísseis, foguetes e armas nucleares, era crescente a necessidade de produção de inteligência sobre esses programas. Para isso, o principal recurso deveria ser a inteligência de sinais, com o uso da telemetria e da fotografia para identificar áreas de produção e dados sobre testes dos armamentos.

Já no final de 1954, um número significativo de sinais telemétricos aparentando lançamentos de mísseis soviéticos foi interceptado a partir das

²³⁶ Richelson, *A Century of Spies...*, *op. cit.*, pp. 256 e ss.

²³⁷ Cite-se, por exemplo, que entre 1952 e 1955, houve ao menos sete incidentes, com mais de trinta tripulantes mortos ou perdidos em ação. Richelson (1995: 262) lembra que, em 29 de junho de 1958, após três anos sem grandes problemas, caças soviéticos abateram um C-118 da Marinha dos EUA que havia adentrado o espaço aéreo da URSS. Após a queda, a tripulação conseguiu destruir o avião no solo e, decorridos nove dias de interrogatório, foi devolvida. O autor lembra, ainda, que desde então foram ao menos mais seis incidentes com aviões de reconhecimento da marinha ou da USAF, tendo como consequência ao menos seis mortos e onze desaparecidos.

proximidades do centro científico de Kasputin Yar, no Volga. Interceptações posteriores indicaram se tratar realmente de telemetria e, portanto, testes com mísseis, tornando-se uma prioridade para a CIA fotografar essas áreas do território da URSS²³⁸. Os norte-americanos primeiramente recorreram aos britânicos, que conseguiram algumas fotos tiradas por uma aeronave Canberra que partiu da Alemanha e pousou no Irã com a fuselagem cheia de buracos de bala...

A CIA então recorreu à USAF para o desenvolvimento de uma aeronave de reconhecimento de grandes altitudes, mas os militares colocaram obstáculos ao projeto, negando-se a desenvolver um avião que não tivesse armamento e capacidade de combate. O serviço de inteligência, à época comandado por Allen Dulles, não viu alternativa: a CIA produziria sua própria aeronave espiã, em um projeto que recebeu o nome de *Idealist*²³⁹.

Assim, em 1956 já eram entregues os primeiros U-2²⁴⁰, que começariam a operar fotografando o Leste Europeu e chegando ao território da URSS e, posteriormente, de países como a Coreia do Norte e a China. Começava uma nova era na inteligência de sinais. Logo, os estadunidenses já dispunham de fotos aéreas de Moscou, Leningrado, Kiev, Minsk, dos países bálticos e de outras aéreas do território soviético. Apesar de identificados pelos sistemas de defesa aérea, os U-2 conseguiram inicialmente realizar seus vôos com relativa segurança, uma vez que nem mesmo os caças MIG conseguiam atingir sua altitude.

As missões produziram uma vasta quantidade de dados para os analistas de informações norte-americanos. Dos sistemas de defesa nas áreas de Moscou e Leningrado aos parques industriais em volta dessas cidades, aí incluídos as fábricas de armamentos, usinas nucleares, estações de lançamento de mísseis e aeródromos, a URSS foi exposta aos EUA pelas lentes dos U-2. As fragilidades soviéticas também foram evidenciadas, com destaque para as relacionadas aos temidos bombardeiros MYA-4 Bisão e TU-95 Urso: as análises a partir dos dados coletados pelo

²³⁸ Richelson, *A Century of Spies...*, *op. cit.*, p. 264.

²³⁹ Essa é uma particularidade interessante do desenvolvimento do U-2. Do projeto à execução, a aeronave foi obra do serviço secreto, sem a participação das forças armadas e com orçamento próprio.

²⁴⁰ “The U-2 was a single-seater, with a wingspan of 80 feet and length of 50 feet. It could cruise 460 miles per hour and photograph 120-mile-wide swaths while flying about 68,000 feet. Its ability to fly at such a high altitude was believed to make it invulnerable to Soviet air-defense missiles and fighters. (...) The U-2s were tested for speed, altitude, range, and photographic capability. The latter was demonstrated to President Eisenhower when he was presented with U-2 photographs of San Diego, as well as one of his favorite golf courses (...).” Richelson, *A Century of Spies...*, *op. cit.*, p. 265.

reconhecimento aéreo revelaram, contra as próprias estimativas de setores da inteligência estadunidenses, que esses bombardeiros não eram tantos nem tão eficientes²⁴¹.

Os soviéticos começaram a protestar contra as invasões de seu espaço aéreo pelos U-2. Apesar de conhecerem velocidade, altitude e autonomia dos U-2, não tinham noção da capacidade dos sistemas de câmera nem sabiam como neutralizar aquelas incursões. Finalmente, no encontro de Kamp David entre Eisenhower e Krushev, em setembro de 1959, o líder soviético conseguiu do Presidente dos EUA a promessa de que não haveria mais sobrevôos de U-2 no território soviético.

Entretanto, apesar da promessa de Eisenhower, as missões só seriam canceladas em virtude de um grande incidente que constrangeria o Presidente dos EUA. Por ocasião do 1º de maio de 1960, uma última missão do U-2 foi realizada com o objetivo de chegar ao Cosmódromo de Tyuratam, e fotografar as atividades de lançamento de foguetes, seguindo até Mursmank para coletar imagens das bases de submarinos, bombardeiros e outros alvos militares. Dessa vez, entretanto, os soviéticos já estavam preparados para lidar com o invasor.

Ao receber a notícia da entrada do U-2 no espaço aéreo soviético, Krushev deu ordem para que fossem empregados todos os meios para neutralizar a ameaça. O avião foi abatido. E, ao contrário do que se esperava, o piloto, Francis Gary Powers, nem destruiu os equipamentos após a queda, nem cometeu suicídio – como lhe fora instruído em caso de acidente. Diante dos protestos de Moscou, acreditando que Powers estava morto, Washington negou que se tratava de avião-espião, alegando que era apenas uma aeronave de pesquisa meteorológica que se desviara do curso. Mas quando Krushev apresentou as câmeras capturadas e o próprio piloto, Eisenhower teve que admitir que se tratava de uma missão do U-2 e assumiu para si a responsabilidade. O líder soviético, por sua vez, aproveitou-se do acontecido para fomentar um incidente diplomático e cancelou a nova conferência que haveria entre os mandatários das Superpotências marcadas para maio.

Após o incidente de 1º de maio, não houve mais incursões de U-2 na URSS. Entretanto, o programa continuaria operando com êxito pelas três décadas seguintes em várias regiões do mundo, como o Oriente Médio, o Extremo Oriente, a

²⁴¹ Richelson, *A Century of Spies...*, *op. cit.*, pp. 256 e ss.

América Central e o Caribe. Foi exatamente uma missão do U-2 que identificou a instalação de mísseis soviéticos em Cuba e que poderiam levar ogivas nucleares ao território dos EUA, provocando a Crise dos Mísseis de 1962.

Se o reconhecimento aéreo foi de grande importância para a atividade de inteligência dos EUA durante a Guerra Fria, o emprego de satélites espões mostrou-se fundamental para ambas as Superpotências na disputa bipolar. A partir dos anos 1950, soviéticos e norte-americanos lançaram milhares de artefatos ao espaço. Parte significativa desses objetos eram satélites, muitos para uso militar e com o objetivo de espionar aliados e adversários por todo o mundo.

Na corrida espacial, a URSS saiu na frente. Enquanto as pesquisas desenvolviam-se desde de os anos 1940, foram os soviéticos que conseguiram lançar o primeiro corpo em órbita – o *Sputnik I*, em outubro de 1957. Entretanto, no que concerne a satélites de reconhecimento fotográfico, os EUA sempre se mantiveram à frente, apesar da URSS também ter desenvolvido um sistema de fotografia a partir dos corpos celestes artificiais que teve significativos êxitos.

Os primeiros estudos sobre o emprego de satélites foram divulgados nos EUA, a partir de 1946. Em 2 de maio daquele ano, a Rand Corporation publicou o *Preliminary Design for Experimental World Circling Spacecraft*. A este seguiram-se, em 1947, *Reference Papers Relating to a Satellite Study*. Logo as forças armadas e os setores de segurança estadunidenses envolveram-se em projetos para o desenvolvimento de sistemas de reconhecimento por satélite e, em 1958, o Presidente Eisenhower autorizou o Projeto *Corona*, cujo objetivo era produzir satélites que registrassem imagens em filmes e devolvessem esses filmes para análise. A partir de *Corona*, novos programas levariam ao espaço satélites cada vez mais sofisticados, nutrindo os setores de inteligência dos EUA com imagens e outros dados, com avanços tecnológicos que permitiram ao país, já na virada do século, ter imagens de qualquer lugar do globo com precisão inacreditável.

Os soviéticos tiveram seus primeiros êxitos em foto-reconhecimento por satélite no início dos anos 1960, por meio do Projeto *Zenit*. Em 26 de abril de 1962, o satélite *Cosmos 4* foi lançado e sua órbita lhe permitia fotografar o território dos EUA. Assim como os norte-americanos, as cápsulas com imagens eram ejetadas depois de alguns dias e retornavam à terra para serem coletadas. A princípio permanecendo apenas dois ou três dias em órbita, os satélites evoluíram para ficar meses e anos no

espaço²⁴². Com o passar do tempo, o envio das cápsulas foi substituído pela transmissão eletrônica das fotografias, ou seja, os satélites produziam imagens digitais e as enviavam através de sinais de rádio. A guerra da espionagem chegara onde nenhum homem jamais estivera.

Não cabe a este Capítulo o aprofundamento acerca do emprego de satélites pela inteligência. O que pode ser dito é que, desde os primeiros, lançados nos anos 1950, os famosos *KH-1* a *KH-3*²⁴³, até os pouco conhecidos *KH-13*, do final da década de 1990²⁴⁴, os satélites se tornaram imprescindíveis para a produção de conhecimento pelos serviços de informações e foram empregados nas mais distintas áreas, da espionagem militar à espionagem econômica, em guerras convencionais²⁴⁵ e no combate ao terrorismo e ao narcotráfico. Certamente que o emprego de satélites ainda sofre limitações, por exemplo, no que concerne a condições geográficas e climáticas que dificultam ou mesmo impedem fotografias em determinadas situações. Os avanços tecnológicos nesse campo foram significativos nas últimas décadas²⁴⁶. Ademais, outros Estados logo entrariam no seleto grupo daqueles com capacidade de lançar objetos em órbita e, portanto, produzir inteligência a partir dos satélites²⁴⁷.

²⁴² “Initially, all photoreconnaissance satellites used high-powered cameras that upon command from earth ejected the exposed film in a capsule; the capsule was recovered as it descended from space, and the film was developed and analyzed. For some purposes – such as following long-term trends or identifying and locating fixed military installations – the delay between the taking of the photo and its development and analysis was not a problem. The difficulty with the film-recovery system, however, arose in connection with targets that were mobile or events that were fast breaking. A few days’ delay, for example, might mean the difference between a surprise attack that was successful and one that was not. (...) To speed up the process, the film can be replaced by an array of light-sensitive semiconductors known as a charge-coupled device (CCD).” Abraham Shulsky; Gary J. Schmitt. *Silent warfare: understanding the world of intelligence*. Washington, D.C.: Brassey’s, 3rd edition: 2002, p. 25.

²⁴³ A sigla *KH* vem do nome-código *Keyhole*.

²⁴⁴ Depois de *Corona*, outros programas de satélites de reconhecimento seriam desenvolvidos, como *Vortex*, *Orion* e *Crystal*. Foge ao escopo deste trabalho descer a detalhes sobre esses projetos.

²⁴⁵ Como, por exemplo, no conflito árabe-israelense e na Guerra da Bósnia.

²⁴⁶ “(...) *The CIA is already [1995] able to take imagery from its imagery satellites, such as the Advanced KH-11, and produce three-dimensional movies of foreign targets, whether cities or military installations. The U.S. National Reconnaissance Office is testing hyperspectral sensors, which can simultaneously capture images of objects using conventional cameras, heat-detecting infrared sensors, and radar and ultraviolet sensors. They would allow analysts to see object’s shape, density, temperature, movement, and chemical composition.*” Richelson, *A Century of Spies...*, *op. cit.*, p. 430.

²⁴⁷ O terceiro país a enviar ao espaço um satélite para reconhecimento foi a China, em 1969, com a série *Fanhui Shi Weixing*. Os britânicos, que durante a Guerra Fria recorriam a suas alianças estratégicas com os EUA para a obtenção de informações de satélite, lançaram o *Zircon* na década de 1980. Também franceses, alemães, indianos, israelenses, japoneses e egípcios, entre outros, voltaram-se ao emprego de satélites espões – próprios ou de aliados. Em setembro de 2005, um foguete russo lançado do cosmódromo de Plesetsk, a 800 km de Moscou, pôs em órbita dois satélites iranianos. Apesar da afirmação de Teerã de se tratarem de satélites meteorológicos, setores da inteligência no Ocidente alegam que seu uso seria para espionar norte-americanos e israelenses no Oriente Médio.

Assim, por meio de veículos espões – de aeronaves a submarinos²⁴⁸ – passando pelo desenvolvimento de máquinas capazes de interceptar comunicações e sinais emitidos por foguetes e mísseis e chegando a satélites com capacidade de fotografar placas de carro e gravar conversas²⁴⁹, a atividade de inteligência associou-se definitivamente à tecnologia de ponta na segunda metade do século XX²⁵⁰. Na disputa bipolar ou depois dela, nas guerras convencionais localizadas, ou na interceptação das comunicações entre narcotraficantes e terroristas, a tecnologia associada à inteligência tornou-se elemento fundamental para subsidiar o processo decisório dos governos, afetando a maneira como os Estados conduziram as relações internacionais. Uma das frentes da atividade de inteligência no século XX foi a da alta tecnologia²⁵¹.

Histórias de espões

Aqueles que atuam na inteligência sabem que, por mais avançados que sejam os recursos tecnológicos para a reunião de dados, não se pode prescindir das fontes humanas. Assim, se durante a Guerra Fria as Superpotências se digladiavam para o desenvolvimento de novas tecnologias, muitos momentos decisivos foram tributários de informações fornecidas por agentes ou colaboradores. Repita-se que, no jogo das Superpotências, a URSS saiu-se melhor no emprego das fontes humanas²⁵² enquanto os EUA se destacaram nos recursos tecnológicos, como satélites e veículos espões.

Não obstante, claro que os estadunidenses também recorreram às fontes humanas e se beneficiaram delas em momentos importantes da disputa bipolar e depois dela. Além dos desertores e dos dissidentes que se apresentavam às autoridades ocidentais e se propunham a colaborar em troca de abrigo, os EUA também recorriam a seus adidos e a civis que viajassem para “o outro lado da cortina de ferro”. Muitos

²⁴⁸ Os estadunidenses desenvolveram submarinos espões que não só patrulhavam as áreas próximas aos portos soviéticos, mas algumas vezes entravam nesses portos. Vide Richelson, *A Century of Spies...*, op. cit., p. 306.

²⁴⁹ “(...) After August 1959, with the first successful Corona mission, America had built successively more sophisticated satellites until they were capable of photographing small objects or, as was the case of Rhyolite, eavesdropping on telephone conversations.” Crowdy, op. cit., p. 321.

²⁵⁰ Os vários meios de coleta de dados para produção de inteligência, como a inteligência de sinais (*sigint*) e a de imagens (*imint*), serão objeto do próximo capítulo.

²⁵¹ Relembre-se que o maior orçamento da comunidade de inteligência dos EUA é o da NSA, agência encarregada da inteligência de sinais.

²⁵² Apesar disso, não são desprezíveis as conquistas dos soviéticos no campo tecnológico. Além dos satélites, um êxito soviético foi a instalação de antenas em Los Palacios, Cuba, no Projeto Lourdes, com as quais podiam monitorar os sinais de alta frequência nas comunicações, por exemplo, da Marinha dos EUA. A importância de Lourdes pode ser percebida pela iniciativa Russa de continuar o programa após o fim da URSS, “alugando” o território cubano para esses fins.

dados foram reunidos por jornalistas, homens de negócio ou mesmo turistas que iam à URSS ou aos países do Leste.

De fato, alguns nomes entrariam para a História da Inteligência e, conseqüentemente, da Guerra Fria e das Relações Internacionais no século XX. Na segunda metade do século, destaca-se Oleg Penkovsky (1917-1963). Coronel do GRU, e descontente com o regime soviético, Penkovsky apresentou-se ao MI6 em 1961 e começou a colaborar com os serviços de inteligência ocidentais fornecendo informações estratégicas, enquanto continuava em Moscou. Descoberto em 1962, Penkovsky seria preso, julgado e executado em 1963²⁵³. Apesar do pouco tempo que colaborou com a CIA e o MI6, as contribuições de Penkovsky foram fundamentais no momento mais tenso da Guerra Fria: a Crise dos Mísseis de 1962.

“(...) Penkovsky, um dos mais importantes espões da história da CIA, foi o primeiro a revelar aspectos do alto comando e informar que o Kremlin operava com bazófnias e ameaças vãs. Ajudou a mostrar ao Ocidente que a suposta desvantagem em termos de mísseis era um mito e que a capacidade nuclear da União Soviética era lamentavelmente inadequada para desafiar os Estados Unidos. As informações de Penkovsky proporcionaram ao presidente Kennedy a superioridade sobre (...) Krushev na crise dos mísseis de Cuba em 1962.”²⁵⁴

Além de Penkovsky, merece referência outro espão recrutado pelos britânicos em 1974: Oleg Gordievsky (1938-). Formado pelo Instituto de Relações Internacionais de Moscou, e tendo trabalhado no serviço exterior, Gordievsky ingressou no KGB em 1963, ocupando postos no estrangeiro, inclusive em Londres. Durante mais de dez anos, Gordievsky forneceu informações sensíveis que permitiram ao MI6 conhecimento sobre a percepção soviética dos inimigos ocidentais. De fato, a maior contribuição de Gordievsky foi informar a Londres que a gerontocracia que governava a URSS estava convencida de que Ronald Reagan pretendia deflagrar uma guerra nuclear e que, em virtude disso, uma série de medidas deveriam ser tomadas pela URSS para

²⁵³ Vide *As Confissões de Penkovski*, de Oleg Penkovski (Rio de Janeiro: Nova Fronteira).

²⁵⁴ Milt Bearden; James Risen. *O grande inimigo: a história secreta do confronto final entre CIA e KGB*, Rio de Janeiro: Objetiva, 2005, pp. 34-35. Entre os documentos fornecidos por Penkovski também estavam manuais de foguetes que permitiram aos norte-americanos identificarem os tipos de mísseis soviéticos em Cuba (SS4 e SS5).

defender-se, dentro do que ficou conhecido como Operação RYAN, sigla em russo que significava “ataque com mísseis nucleares”²⁵⁵.

A Operação RYAN consistia em ordens para que todos os postos do KGB e do GRU, especialmente os situados nos países da OTAN, buscassem, a qualquer custo, informações sobre o ataque nuclear iminente – pela primeira vez os dois serviços soviéticos trabalhariam juntos²⁵⁶. A conduta da URSS para com os EUA seria muito influenciada pelo que se pudesse obter por intermédio dos serviços secretos²⁵⁷. RYAN tornou-se a prioridade da inteligência soviética a partir de 1982, deixando o KGB e o GRU em estado permanente de alerta²⁵⁸.

Não obstante, em 1985, Gordievsky seria repentinamente chamado a Moscou. Sua missão em Londres acabara de forma abrupta. Suspeito de espionagem, Gordievsky seria interrogado pelo KGB e tudo indicava que teria o mesmo fim de Penkovsky. Entretanto, em uma operação que só encontraria similares nos livros de ficção, o MI6 conseguiu resgatar Gordievsky e retirá-lo da URSS pela fronteira finlandesa, na mala de um automóvel da embaixada britânica que transportava uma funcionária grávida. O coronel passaria a viver no Ocidente, colaborando com britânicos e estadunidenses e escrevendo livros sobre o KGB e a inteligência soviética.

Em que pese a “grande escapada” de Gordievsky, 1985 foi o ano de enormes baixas em termos de fontes humanas para a inteligência ocidental. Conhecido como “o ano dos espões”, foi em 1985 que os serviços ocidentais viram suas redes na cortina de ferro, particularmente na URSS, esfacelarem-se rapidamente, com a perda de

²⁵⁵ “RYAN foi produto da paranóia de Moscou a respeito de Reagan. Andropov, que tinha pouca experiência do Ocidente, parecia convencido de que Reagan fosse tão extremista a ponto de estar disposto a destruir o mundo em nome de sua ideologia de direita. A primeira-ministra Margaret Thatcher informou pessoalmente Reagan a respeito de RYAN e suas implicações.” Bearden & Risen, *op. cit.*, p. 58.

²⁵⁶ Richelson, *A Century of Spies...*, *op. cit.*, pp. 378-381.

²⁵⁷ “The soviet invasion of Afghanistan had ended all hopes that the SALT II would be ratified in 1980, and U.S.-Soviet relations deteriorated further that year with U.S. boycott of the Moscow Olympic Games. (...) The fears of the Soviet leadership were evident in May 1981 at a major KGB conference in Moscow. In a secret address to the conference General Secretary Leonid Brezhnev denounced the policies of the new American administration [Reagan's], which, he charged, was preparing for nuclear war. As a result Politburo had concluded that the highest priority of the foreign intelligence operations would be the collection of intelligence on the nuclear threat from the United States and NATO. KGB chairman Yuri Andropov then informed the audience that in response to the Politburo's concern the KGB and GRU would, for the first time, work together in an operation codenamed RYAN – Raketno Yardenoye Napdenie (Nuclear Missile Attack). While many of the American experts in the KGB's First Chief Directorate [FCD] were skeptical of the need for Operation RYAN, it was an operation endorsed by Andropov and the chief of the FCD, Vladimir Kryuchkov.” Richelson, *A Century of Spies...*, *op. cit.*, pp. 378-379.

²⁵⁸ Bearden & Risen, *op. cit.*, pp. 58-59.

dezenas de agentes e colaboradores, e a expulsão de oficiais de inteligência da URSS e do Leste Europeu²⁵⁹. Nunca houve tantas perdas em tão pouco tempo²⁶⁰.

Uma das vítimas da caçada aos espões promovida pelo KGB em 1985 foi Dimitri Poliakov (1921-1988), ou TOP HAT, ROAM, BOURBON e BEEP – os quatro codinomes que lhe deram os serviços ocidentais. Considerado por alguns o colaborador mais importante da CIA e do FBI na URSS, Dimitri Fiodorovich Poliakov, nascido na Ucrânia, foi veterano da II Guerra Mundial como oficial de artilharia, tendo depois da guerra ingressado na inteligência militar e servido na *Rezidentura* em Nova York na década de 1950, ainda no início de sua carreira. Desde cedo, Poliakov foi percebido como brilhante homem de informações e sua carreira no GRU se mostrou meteórica. Após servir no quartel-general do serviço militar soviético em Moscou, foi enviado novamente para Nova York, em 1961. Nessa época, desiludido com o regime soviético, Poliakov resolveu procurar o FBI e apresentar-se como colaborador. Quando foi transferido para a Birmânia, em 1966, passaria ao controle da CIA²⁶¹.

*“There now began one of the more significant chapters in Cold War espionage, a saga that would go on for another twenty-five years. It would become the centerpiece of a great subterranean war between Soviet and American intelligence (...).”*²⁶²

Durante mais de duas décadas Dimitri Poliakov forneceria dados importantes aos serviços ocidentais. Essas informações se tornavam mais sensíveis e relevantes à medida que Poliakov subia na carreira, até que, em 1974, chegou ao posto de general. Por exemplo, informações suas contribuíram para a melhor compreensão do cisma sino-soviético e para a decisão de Nixon de se aproximar de Pequim²⁶³. Como

²⁵⁹ “Accustomed to a long string of uninterrupted success in recruiting Soviet assets, the CIA was all the more shocked in 1985 when everything seemed to go wrong at once. One after the other, the assets were disappearing, the unmistakable sign they had been blown and were being ground up in KGB counter-intelligence process that almost invariably resulted in a bullet in their heads. (...)” Ernest Volkman. *Espionage: the Greatest Spy Operations of the 20th Century*. New York: John Wiley & Sons, 1995, pp. 133-134.

²⁶⁰ Bearden & Risen, *op. cit.*, descrevem os detalhes dessa crise.

²⁶¹ Isso se deve ao fato de que compete ao FBI realizar operações de inteligência no território dos EUA enquanto a atribuição de operar no exterior é da CIA. De acordo com a lei, uma agência não pode atuar na área de jurisdição da outra.

²⁶² Volkman, *op. cit.*, p. 128.

²⁶³ “(...) He provided everything GRU knew from its unsurpassed data bank on Chinese and Vietnamese armed forces, details on the GRU’s technology theft operations (revealing how advanced Soviet warplanes had incorporated stolen American technology), and his most sensational coup, inside details on the Sino-Soviet split. Polyakov’s intelligence was detailed, it played an essential role in the Nixon administration’s decision to exploit the rift and forge the ‘opening’ to China: the singular event that would lead to the ending of the Vietnam War.” Volkman, *op. cit.*, p. 131.

general, TOP HAT teve acesso “a muitas informações a respeito de tudo, desde o planejamento militar à estratégia nuclear e à pesquisa e produção de agentes químicos e biológicos. Ao sair de cena em 1980, Dimitri Poliakov havia proporcionado à inteligência norte-americana os relatórios mais volumosos e detalhados sobre o Exército Vermelho durante toda a Guerra Fria.”²⁶⁴

Assim, aposentando-se em 1980, Poliakov passaria a viver em sua dacha, cuidando dos netos e dedicando-se a passatempos como a carpintaria e a fabricação de móveis. Entretanto, em agosto de 1986, após anos de investigação e em virtude dos dados fornecidos pelas fontes soviéticas nos EUA²⁶⁵, TOP HAT foi finalmente preso e interrogado²⁶⁶. A prisão de Poliakov seria um choque inclusive para autoridades soviéticas, que não acreditavam que um general do Exército Vermelho poderia espionar para o Ocidente²⁶⁷. A história Poliakov também acabaria com uma sentença de morte por alta traição²⁶⁸.

Outro importante agente a serviço dos EUA identificado e “neutralizado” pelo KGB foi o físico Adolf Tolkachev (1927-1986). Na lista dos principais colaboradores do Ocidente na luta contra o bloco socialista, Tolkachev, cientista que trabalhara com importantes projetos secretos da URSS, colaborou durante seis anos com a CIA. Entre as milhares de páginas de documentos fornecidos aos estadunidenses²⁶⁹ havia informações completas sobre radares usados nos caças MIG-29, MIG-21 e SU-27, além de outros dados de aviãoica. Foi também graças a Tolkachev que os EUA obtiveram dados sobre as pesquisas soviéticas relacionadas a orientação eletrônica,

²⁶⁴ Bearden & Risen, *op. cit.*, pp. 203-204.

²⁶⁵ Aldrich Ames e Robert Hanssen foram duas das fontes soviéticas que confirmaram a situação de Poliakov como colaborador da CIA e do FBI.

²⁶⁶ “Quando o interrogatório começou, Polyakov não pediu desculpas. Declarara que tivera ampla possibilidade de deixar a URSS, mas jamais quisera aceitara essa opção. Tudo o que fizera tinha sido em favor do povo russo, e não contra. O que quer que lhe acontecesse, disse aos interrogadores, seria sua própria cruz. E ele a levaria com honra.” Bearden & Risen, *op. cit.*, p. 203.

²⁶⁷ Bearden & Risen, *op. cit.*, p. 196.

²⁶⁸ “(...) Sua motivação não tinha sido a ganância. Havia aceitado somente pequenos presentes dos norte-americanos – algumas armas de fogo e rifles, ferramentas de carpintaria e quantias que eram pouco mais do que auxílio para despesas. Tampouco tinha agido por vingança. Afirmou até o fim que tinha feito sua parte porque não podia permitir que a URSS ganhasse a guerra que movia contra o povo russo.” Bearden & Risen, *op. cit.*, p. 204.

²⁶⁹ Bearden & Risen, *op. cit.*, p. 21.

radares e tecnologia *stealth*²⁷⁰. O cientista foi finalmente detido em 1985 e executado no ano seguinte²⁷¹.

O êxito da inteligência soviética em desbaratar as redes de agentes ocidentais em seu território, em 1985, deveu-se, em grande parte, a informações fornecidas por suas fontes infiltradas nos altos escalões da CIA e do FBI. Dentre esses espiões, referência deve ser feita aos dois agentes que causaram os piores danos aos serviços de inteligência estadunidenses no final do século XX: Aldrich Ames e Robert Hanssen²⁷².

Robert Philip Hanssen (1944-), oficial do FBI, espionou para os soviéticos durante mais de duas décadas, sendo considerado o causador do maior desastre da história da comunidade de inteligência dos EUA²⁷³. Sua história foi objeto de diversos livros²⁷⁴ e mesmo filmes²⁷⁵. Hanssen ingressou no Bureau em 1976, indo trabalhar em Nova York em 1978, na contra-inteligência, onde reunia dados sobre a inteligência soviética. Em 1979, portanto apenas três anos após iniciada sua carreira no FBI, começou a trabalhar para os soviéticos. Sua motivação era um misto de dinheiro e problemas psicológicos²⁷⁶.

²⁷⁰ Richelson, *A Century of Spies...*, *op. cit.*, p. 395.

²⁷¹ Um estudo interessante sobre o caso Tolkachev é o de Barry Royden, “*Tolkachev, A Worthy Successor to Penkovsky*”, in: *Studies in Intelligence- Unclassified Edition*, Vol 47, nº 3, 2003.

²⁷² As memórias do controlador de Ames e Hanssen, Victor Cherkashin, trazem esclarecimentos importantes sobre os procedimentos soviéticos de recrutamento (Victor Cherkashin & Gregory Feifer. *Spy Handler: Memoir of a KGB Officer. The true story of the man who recruited Robert Hanssen & Aldrich Ames*. Basic: 2005).

²⁷³ “*The Commission for the Review of FBI Security Programs was established in response to possibly the worst intelligence disaster in U.S. history: the treason of Robert Hanssen, an FBI Supervisory Special Agent, who over twenty-two years gave the Soviet Union and Russia vast quantities of documents and computer diskettes filled with national security information of incalculable value.*” U.S. Department of Justice. Commission for Review of FBI Security Programs. “*A Review of FBI Security Programs*”. March 2002. Disponível em <http://www.fas.org/irp/agency/doj/fbi/websterreport.html> (acesso em 01/11/2007).

²⁷⁴ Vide Adrian Havill, *The Spy Who Stayed Out in the Cold* (St. Martin's Pr., 2002), Lawrence Schiller, *Into The Mirror: The Life of Master Spy Robert P. Hanssen* (Harper Collins, 2002), Elaine Shannon e Ann Blackman, *The Spy Next Door: the Extraordinary Secret Life of Robert Philip Hanssen, the Most Damaging FBI Agent in U.S. History* (Little, Brown & Co., 2002), David Vise, *The Bureau and the Mole: The Unmasking of Robert Philip Hanssen, the Most Dangerous Double Agent in FBI History* (Atlantic Monthly Press, 2003), e *Spy: the Inside Story of How the FBI's Robert Hanssen Betrayed America*, de David Wise (Random House, 2003).

²⁷⁵ “*Master Spy: The Robert Hanssen Story*”, de Lawrence Schiller (EUA, 2002), e “*Breach*”, de Billy Ray (EUA, 2007).

²⁷⁶ “Talvez nem mesmo Bob Hanssen tivesse certeza do motivo pelo qual resolvera tornar-se espião. Seu caso não era comum. Ao contrário de outros que tinham se voltado para espionagem como forma de vingança contra o sistema que lhe negara promoções, a carreira de Hanssen não tinha sido prejudicada. Oferecera-se aos soviéticos no momento em que recebeu uma promoção. A ideologia tampouco explicava: (...) era católico devoto e anticomunista confesso. Vivia modestamente com a mulher e os filhos e ia para o trabalho revezando-se com os vizinhos no uso do automóvel, mesmo depois de receber dinheiro dos soviéticos. Receber dinheiro era agradável, porém havia algo mais. Talvez a única

No primeiro período como espião a serviço da URSS (1979-1980), Hanssen procurou o oficial do GRU em Nova York e começou a lhe passar informações acerca das atividades de contra-inteligência do FBI e sobre possíveis agentes estadunidenses atuando dentro cortina de ferro. Esse primeiro ciclo seria encerrado quando a esposa de Hanssen, descobrindo as atividades do marido, pediu-lhe que parasse²⁷⁷. Apesar de espionar apenas por alguns meses para o GRU, o agente do FBI trouxe contribuições importantes aos soviéticos, sendo a maior delas a identificação do general Poliakov como agente duplo²⁷⁸.

Galgando a carreira, em 1981, Hanssen foi transferido para a sede do FBI em Washington, D.C., onde passou a ter acesso a operações de contra-inteligência da agência. Em 1983, outra transferência para a unidade de análise soviética do *Bureau*, onde tinha como atribuições fazer estudos, identificar e capturar espiões soviéticos e agentes que operassem nos EUA (!). Também entre suas tarefas estava avaliar os agentes soviéticos que se apresentassem para colaborar fornecendo inteligência ao FBI, verificando se eram realmente voluntários ou agentes duplos (!)²⁷⁹. Logo Hanssen tinha acesso a dados dos mais sensíveis e privilegiados sobre as operações soviéticas nos EUA e os defectores que se apresentavam aos norte-americanos.

De volta a Nova York, em 1985, Hanssen decidiu retomar suas atividades como espião para os soviéticos. Entretanto, em vez de procurar o GRU em Manhattan, preferiu contatar o KGB em Washington. As comunicações seriam mantidas sem contato direto, por meio de cartas e documentos deixados em pontos previamente estabelecidos, de modo que os próprios soviéticos não conheçam a identidade de Hanssen, apesar de inferirem que se tratava de alto funcionário do FBI com acesso a conhecimento privilegiado. Hanssen retomaria assim sua atividade paralela e contribuiria com o KGB – e depois com o SVR e o GRU – até sua prisão em 2001. Ao longo desses quinze anos, foi responsável por significativa gama de informações aos

explicação seja a de que sua personalidade fosse propensa a adquirir vícios e que de alguma forma a espionagem satisfizesse seus apetites.” Bearden & Risen, *op. cit.*, p. 142.

²⁷⁷ A história parece surrealista: ao descobrir que Hanssen estava trabalhando para os soviéticos, sua esposa exigiu que parasse com as operações. Católicos fervorosos, ligados à organização *Opus Dei*, o casal foi procurar um padre e, diante do sacerdote e da esposa, Hanssen prometeu parar de espionar para o GRU e doar o dinheiro que recebera para caridade.

²⁷⁸ Graças a Hanssen começaram as investigações sobre Poliakov que culminariam em sua detenção e execução em 1986, após as informações fornecidas por aquele terem sido cofirmadas pela outra grande fonte soviética da década, Aldrich Ames.

²⁷⁹ Em termos claros, o FBI colocou “a raposa para cuidar do galinheiro”, situação semelhante ao que aconteceu na CIA com Aldrich Ames.

soviéticos, que ia de dados sobre operações da CIA²⁸⁰, do FBI e de outras agências, passando por planos sobre interceptação de sinais e inteligência tecnológica²⁸¹, até nomes de agentes recrutados pelos EUA²⁸². Muitos espões foram pegos, presos e executados graças a Hanssen²⁸³. Em 2001, em virtude de uma operação em que o FBI adquiriu de um ex-oficial do KGB os arquivos referentes às comunicações de Hanssen com os soviéticos entre 1985 e 1991, e após ampla investigação, o espião foi preso. Cumpre pena de prisão perpétua, sem direito a condicional.

Se o FBI sofreu com um agente soviético infiltrado em seus quadros, a CIA também arcou com outro dos mais famosos e danosos espões a serviço dos soviéticos. Aldrich Hazen Ames (1941-) ingressou na CIA em 1962. Sua primeira atuação como encarregado de caso foi na Turquia, onde sua função era assinalar oficiais de inteligência para eventual recrutamento. Aos poucos, Ames foi progredindo na carreira chegando à divisão de contra-inteligência da CIA, onde era responsável pela análise de operações soviéticas.

Em 1985, Ames apresentou-se à embaixada soviética em Washington, oferecendo-se como fonte. Sua motivação era eminentemente financeira: Ames queria dinheiro para transferir informações importantes ao inimigo. Os soviéticos aceitaram a proposta e o espião repassou nomes das fontes estadunidenses no KGB e no GRU²⁸⁴. Logo o homem se mostraria merecedor de todo o dinheiro que os russos lhe passaram.

²⁸⁰ “Hanssen revelou tantos segredos comuns ao FBI e à CIA que, quando anos mais tarde os investigadores da contra-espionagem começaram a procurar a origem dos vazamentos, acreditaram que a traição havia ocorrido em Langley [sede da CIA, na Virgínia] e não no FBI.” Bearden & Risen, *op. cit.*, p. 142.

²⁸¹ “*The information Hanssen provided Moscow was worth tens of billions of dollars. He supplied the KGB and then the SVR with thousands of documents, many on twenty-seven computer disks containing information downloaded from FBI servers. The intelligence helped expose some of the NSA’s most expansive and technologically advanced eaves dropping programs, the most shocking of which was a tunnel the agency with the help of the FBI beneath the Soviet embassy compound in Washington. A technological wonder, it was packed with equipment to listen in on conversations. Special sound-conducting materials helped. On orders from the FBI, American contractors had installed them during the compound construction. The project had cost almost \$ 1 billion.*” Cherkashin & Feifer, *op. cit.*, pp. 245-246.

²⁸² “*Among other information Hanssen provided from CIA, NSA and NSC was the FBI’s effort to recruit double agents. He also gave us documents detailing what the FBI knew of KGB recruiting operations against the CIA and our efforts to acquire U.S. nuclear secrets. Various CIA and FBI analyses of the KGB, as well as the budget for the FBI counterintelligence program, came our way.*” Cherkashin & Feifer, *op. cit.*, p. 246.

²⁸³ Robert Hanssen chegou a chefear, no FBI, uma operação para identificar o espião infiltrado no *Bureau*.

²⁸⁴ “*Ames, who became one of our biggest successes ever, began working for us at a time when the KGB had been crippled by the CIA and the FBI – although we had no idea of the scale of the damage until Ames provided us with that information. He enabled us to run around and land one major blow after*

Ames seria relacionado como o mais mortal infiltrado soviético na CIA, aquele que mais danos causou à Agência²⁸⁵. No auge de seu período como espião a serviço da URSS, ocupava o posto de chefe do setor da contra-inteligência encarregado da URSS (!). Mais de cem operações de inteligência dos EUA foram comprometidas pelas atividades de Ames e no mínimo onze fontes foram identificadas e neutralizadas. Em troca, o oficial da contra-inteligência recebeu dos soviéticos cerca de US\$ 4,6 milhões.

Com o dinheiro de Moscou, Ames começou a ter um padrão de vida incompatível com sua renda de servidor público (US\$ 60 mil anuais). Comprou uma casa de US\$ 400 mil e um automóvel de US\$ 60 mil. Isso, associado ao alcoolismo e a problemas com sua segunda esposa, que exigia uma vida perdulária e com ostentação de renda, começaram a expor Ames e gerar desconfiança dos colegas da CIA e do FBI.

Em fevereiro de 1994, quando se preparava para uma viagem a serviço a Moscou, Ames foi preso pelo FBI e desmascarado. Depois de julgado, teve como pena a prisão perpétua. Metade do dinheiro recebido dos soviéticos foi gasto por Ames e sua esposa até sua prisão e o restante continua em uma conta cujas informações os russos se negaram a fornecer aos norte-americanos. Acabava a história do espião que traía seu país e seus colegas por dinheiro²⁸⁶.

Esses foram apenas alguns dos vários casos de homens e mulheres que colaboraram com o inimigo em detrimento de seu país por diversos motivos. Muitos pagaram com a vida, outros com a liberdade, outros tantos sacrificaram a vida dos que faziam o mesmo trabalho no campo adversário. Traidores ou heróis, durante a Guerra Fria (de fato, antes e depois dela) esses espiões foram essenciais para que os Estados em geral, e as Superpotências em particular, pudessem buscar a maestria no jogo das relações internacionais e da disputa bipolar. Esses homens e mulheres contribuíram para decisões importantes dos governos das Superpotências, afetando as relações entre elas e

another in the United States. Thanks to Ames, we all but shut down CIA operations in Moscow." Cherkashin & Feifer, *op. cit.*, pp. 3-4.

²⁸⁵ Cherkashin & Feifer, *op. cit.*, p. 4.

²⁸⁶ "To Americans, the man dominating the headlines was of course a monster. But that was the nature of the game – so much of which turned out to be nonproductive, even damaging, to all its players, as I eventually realized. The U.S. officials now prosecuting Ames treated as heroes Russians who betrayed their country (...)." Cherkashin & Feifer, *op. cit.*, p. 5. Sobre o caso Ames vide Peter Maas, *Killer Spy: The Inside Story of the FBI's Pursuit and Capture of Aldrich Ames, America's Deadliest Spy* (Warner, 1995), David Wise, *Nightmover: How Aldrich Ames sold the CIA to the KGB for \$4.6 Million* (HarperCollins, 1995), e Pete Earley, *Confessions of a Spy: The Real Story of Aldrich Ames* (Berkley Trade, 1998).

a política de poder em âmbito global. Os espões estiveram, portanto, direta ou indiretamente, no cerne das disputas de poder.

Outras frentes, novos jogadores

No que concerne à atividade de inteligência e as relações internacionais, convém ainda observar que, em meio à disputa de poder no mundo pós-1945, muitos Estados (fossem grandes, médias ou até pequenas potências) criaram serviços de inteligência. Com isso, a atividade passou por um processo de profissionalização sem precedentes. Portanto, do jovem Estado de Israel ao milenar Império Japonês, passando por democracias como a Holanda e Itália e países sob regimes autoritários como a Polônia e a Romênia, os Estados não podiam mais deixar de ter em sua estrutura de governo um setor de inteligência. Fosse nas duas Alemanhas ou na Namíbia e na África do Sul, no Brasil ou no Canadá, no México ou em Taiwan, no século XX ficou evidente a imprescindibilidade de órgãos de informações e de pessoal capacitado para obter dados, inclusive negados, e produzir conhecimentos estratégicos para assessorar o processo decisório das nações. De fato, o século XX foi o da profissionalização da atividade de inteligência e da criação de serviços de inteligência na maioria dos países: onde havia interesses do Estado em jogo, certamente a inteligência buscava se fazer presente²⁸⁷.

Durante a Guerra Fria, os serviços secretos dos países aliados de cada Superpotência, bem como os dos que se diziam neutros, foram-se desenvolvendo e se especializando, formando um caleidoscópio de organizações que atuavam em uma guerra própria, em um jogo paralelo. Alemães orientais, por exemplo, especializaram-se em infiltrar agentes no bloco ocidental e, sob o comando de Markus Wolf, a *Stasi*, como ficou conhecido o temível e poderoso misto de polícia política e serviço secreto da República Democrática Alemã²⁸⁸, conseguiu colocar agentes seus em postos-chaves do governo da Alemanha Ocidental²⁸⁹, inclusive no gabinete do Chanceler Willy Brandt²⁹⁰.

Vale lembrar, ainda, o caso de John Otto, que chegou a ser o chefe da contra-espionagem da Alemanha Ocidental enquanto atuava como agente duplo a

²⁸⁷ Richelson (1995) e Volkman (*op. cit.*) ilustram bem esses aspectos.

²⁸⁸ Vide as memórias de Markus Wolf, *O homem sem rosto* (Rio de Janeiro: Record, 1997).

²⁸⁹ Hughes-Wilson, *op. cit.*, pp. 379-381.

²⁹⁰ Veja que a renúncia de Brandt ao cargo de chanceler, em 1974, ocorreu em meio ao escândalo em que se verificou a presença de um agente da Stasi entre seus assessores mais próximos.

serviço dos alemães orientais²⁹¹. Os alemães ocidentais, por sua vez, também tiveram como recrutado nada menos que o vice-presidente da Alemanha Oriental, Herman Kastner, que foi importante no fornecimento de informações ao Ocidente sobre o outro lado da cortina de ferro. A verdade é que, no pós-II Guerra, se reconstruiu também um novo mundo da espionagem, com a participação de um número cada vez maior de Estados e seus serviços de inteligência²⁹².

Adversários eram espionados, assim como aliados. Um caso célebre foi o da operação israelense contra os EUA, quando Jonathan Jay Pollard, analista de inteligência da Marinha estadunidense, foi preso pelo FBI, julgado e condenado a prisão perpétua, em 1986, por espionar para Israel. Entre as centenas de documentos sigilosos fornecidos por Pollard aos israelenses²⁹³ estavam imagens de satélite do quartel-general da Organização para Libertação da Palestina (OLP) na Tunísia, bem como imagens e informações sobre sistemas de defesa antiaérea da Líbia e da Tunísia, o aparato de guerra química do Iraque e da Síria, carregamentos de armas soviéticos para a Síria e outros países árabes, e dados sobre o programa nuclear paquistanês. Também foram passados dados reunidos pelos EUA sobre atividades militares de Israel e dos países árabes no Oriente Médio, evidenciando que Washington espionava seus inimigos, mas também os aliados²⁹⁴.

Também a França foi considerada ameaça por algumas agências de informações ocidentais em virtude das investidas de seu serviço de inteligência externa contra empresas e organizações de países como EUA, Reino Unido e Alemanha Ocidental. Os franceses buscavam segredos de cunho político-militar, e também econômico e tecnológico. Chegou-se mesmo a utilizar empresas francesas como a *Air France* em operações como a escuta de conversas entre alvos – por exemplo, executivos e diplomatas estrangeiros – que voavam pela companhia francesa.

²⁹¹ Gelio Fregapani, *Segredos da Espionagem – os Serviços Secretos e as Decisões Estratégicas*. Brasília: Thesaurus, 2001, pp. 33-35.

²⁹² “The years after World War II were notable not only for the beginning of the Cold War: as nations devastated or defeated in war were rebuilt, new nations and alliances appeared. Those changes resulted in the emergence of new intelligence services, including those that would be of major significance in the international intelligence arena. Some would operate on the front lines of the Cold War; others would play significant roles in the formulation and implementation of their nation’s foreign and defense policies.” Richelson, *A Century of Spies...*, *op. cit.*, p. 232.

²⁹³ Calcula-se em mais de 800 documentos e mais de 1.000 transmissões de cabo.

²⁹⁴ Vide “Pollard, Jonathan Jay” in Polmar & Allen, *op. cit.*, pp. 442-443, e Richelson, *A Century of Spies...*, *op. cit.*, p. 398-403.

Grandes mudanças, espiões presentes

A inteligência, portanto, esteve presente nos momentos de grande crise e transformação das relações internacionais na segunda metade do século XX. Não cabe a este trabalho detalhar esses casos, mas o que se pode assinalar é que, da Crise dos Mísseis de Cuba (1962)²⁹⁵, passando pelas quebras institucionais na América Latina²⁹⁶ nos anos sessenta e setenta²⁹⁷ e o processo de descolonização na África e na Ásia²⁹⁸, as intervenções norte-americana no Vietnã e soviética no Afeganistão²⁹⁹, as mudanças na Europa Oriental e a queda do muro de Berlim (1989), e chegando à tentativa frustrada de golpe na URSS, em agosto de 1991 (que tinha por objetivo derrubar Mikhail Gorbatchev, retroceder com as reformas desencadeadas por esse líder, e restabelecer o poder da chamada “linha dura” no país), em todos esses momentos os serviços secretos estiveram presentes e atuantes, produzindo informações, assessorando o processo decisório e influenciando os acontecimentos³⁰⁰.

Inegável, por exemplo, a participação da CIA durante a intervenção soviética no Afeganistão, iniciada no Natal de 1979. Os estadunidenses não só forneceram equipamentos para a guerrilha Talibã que resistia às tropas invasoras, mas

²⁹⁵ Convém lembrar que graças a uma operação de inteligência com os U-2 é que foram identificadas as instalações de mísseis soviéticos em Cuba, iniciando-se a crise de 1962. Lembre-se, ainda, que a solução para o iminente conflito nuclear entre as duas Superpotências foi alcançada com a participação de Oleg Penkovsky e de outras fontes da inteligência estadunidense.

²⁹⁶ A título de ilustração, convém assinalar o planejamento de intervenção dos EUA no Brasil, em 1964, em caso de incapacidade dos militares brasileiros em derrubar João Goulart, no que ficou conhecida como “Operação Brother Sam”. Sobre o assunto, vide a recente obra de Carlos Fico, *O Grande Irmão – Da Operação Brother Sam aos Anos de Chumbo – O Governo dos Estados Unidos e a Ditadura Militar Brasileira* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008).

²⁹⁷ Como no movimento que derrubou o regime de Salvador Allende, no Chile, em 1973, no qual a CIA teve papel fundamental. Ademais, enquanto um dos lados geralmente garantia ou auxiliava governos a se manterem, o outro contribuía para a subversão do regime, patrocinando iniciativas como o desembarque na Baía dos Porcos (Cuba, 1961), ou os grupos de luta armada de ideologia de esquerda que combatiam na América Latina, a partir dos anos sessenta.

²⁹⁸ Os processos de independência dos países africanos e asiáticos contaram muitas vezes não só com as contribuições de “consultores” enviados pelas Superpotências, mas também com fornecimento de armas e treinamento – quanto não de combatentes profissionais – pelos serviços secretos dos EUA e da URSS e de seus respectivos aliados.

²⁹⁹ Enquanto os norte-vietnamitas tiveram apoio da URSS para combater os EUA nos anos sessenta e setenta, a atuação da CIA no Afeganistão na década de 1980 – patrocinando a resistência Talibã – foi fundamental para infringir a derrota nas forças soviéticas e levá-las a retirar-se do país depois de quase uma década de conflito. Um título fundamental sobre a atuação da CIA no Afeganistão e a guerra paralela travada pelos serviços de inteligência dos dois blocos é *O grande inimigo: a história secreta do confronto final entre CIA e KGB*, de Milt Bearden e James Risen (*op. cit.*). Bearden era o chefe da divisão soviética e do Leste Europeu da CIA quando do colapso da URSS e foi, também, o homem da CIA no Paquistão à época da Guerra do Afeganistão.

³⁰⁰ Além dos vários livros que contam a história da CIA, inclusive das suas “operações clandestinas”, os títulos escritos por Christopher Andrew, em parceria com Oleg Gordievsky e, posteriormente, Vasili Mitrokhin, são fundamentais para a compreensão da disputa de poder entre EUA e URSS e no mundo pós-Guerra Fria conduzida pelos serviços de inteligência. Vide Bibliografia.

também treinamento e “consultoria” estratégica e tática. Entre esses “guerreiros da liberdade” patrocinados pelos EUA no Afeganistão da década de 1980, estaria o saudita Osama bin Laden, considerado o inimigo número um dos norte-americanos e a cara do terrorismo global alguns anos depois³⁰¹.

À medida que crescia a complexidade do sistema internacional, os serviços secretos também se aprimoravam para fazer frente a novas ameaças, como o crime organizado e o terrorismo, e a organizações privadas, inclusive em áreas que pareceriam estranhas para o observador menos atento da atividade de inteligência. Exemplo disso foi a atuação da inteligência francesa contra o grupo *Greenpeace*, em 1985, quando duas bombas explodiram no navio *Rainbow Warrior*, aportado em Auckland, Nova Zelândia, e que seria usado pelos ecologistas para protestar contra os testes nucleares franceses no Atol de Mururoa. Descobriu-se que as explosões não haviam sido um acidente, mas uma ação direta da *Direction générale de la sécurité extérieure* (DGSE), o serviço de inteligência externa da França. O evento gerou escândalo e atrito diplomático entre a República Francesa e a Nova Zelândia, cujas autoridades detiveram os agentes franceses. O Ministro da Defesa francês e o chefe da DGSE acabariam renunciando. Os agentes presos seriam posteriormente entregues a seu país e liberados³⁰².

Os serviços secretos, portanto, atuaram – e atuam – como baluarte do Estado, sendo parte de seus tentáculos operativos internamente e em regimes internacionais criados por comunidades de inteligência, que interagem com códigos de conduta e regras próprios³⁰³. Apesar de se considerar que o Estado, em suas relações internacionais haja de maneira racional e unitária, a conduta desse ator é objeto de influência de organizações como os serviços secretos que fazem parte de sua estrutura. Daí se falar, portanto, em regras de ação, verdadeiros regimes internacionais secretos, onde as relações entre os serviços de inteligência de países tidos como adversários

³⁰¹ A segunda parte do livro de Bearden & Risen (*op. cit.*) ilustra as operações desencadeadas pela CIA no Afeganistão, quando Bearden era o oficial da Agência no Paquistão.

³⁰² Sobre a história, vide Richelson, *A Century of Spies...*, *op. cit.*, p. 404-407.

³⁰³ Exemplos disso são as comunicações entre serviços secretos de países adversários, mesmo em momentos de maior atrito ou mesmo de guerra entre esses Estados. Havia códigos de conduta próprios, v.g., nas relações entre o pessoal da CIA com o KGB e o GRU, inclusive com encontros periódicos entre profissionais dessas organizações, em contatos que iam de trocas de saudações a tentativas de recrutamento. Outro exemplo importante é a maneira como se lidava – e lida – com os espões nacionais de outro país capturados e feitos prisioneiros: não é incomum a troca de prisioneiros oriundos dos serviços secretos mesmo entre países que nem mesmo têm relações diplomáticas. Assim, à sombra do Estado e a serviço deste, as organizações de inteligência jogam um jogo seu particular no plano internacional.

surpreenderiam pelos níveis de organização e práticas costumeiras. O mundo da inteligência é, de fato, um mundo paralelo, com suas leis e códigos próprios, mas essencial para que se desenvolvam as relações entre os Estados.

O fim da Guerra Fria

Algumas últimas observações sobre o envolvimento da inteligência no fim da URSS e, portanto, da Guerra Fria. Ao longo da história daquele país, repita-se, o regime comunista tinha como alicerces o Partido, o Exército e o KGB. Todas as vezes em que houve mudanças na liderança da URSS, isso só ocorreu com a participação ou, no mínimo, com o consentimento do KGB. E em agosto de 1991 isso não seria diferente.

Não se pretende aqui entrar em detalhes sobre a tentativa de golpe contra Gorbachev. O que pode ser dito é que, ao longo de suas reformas, e em virtude das conseqüências destas, Gorbachev incomodara bastante muitas lideranças em Moscou e no Partido Comunista. De fato, entre 1987 e 1990, a chamada *nomenklatura*, o complexo militar-industrial, os generais, os homens-fortes do petróleo e das empresas estatais soviéticas resistiram às reformas de Gorbachev, cedendo no campo ideológico, mas tentando manter seus privilégios e suas posições na cúpula do Partido e da burocracia estatal³⁰⁴. Mas Gorbachev era ousado e incansável em suas reformas e aos poucos incomodava mais e mais esses grupos, de modo que já se articulava dentro da *nomenklatura* um fim semelhante ao de Krushev para o jovem líder soviético.

A “gota d’água” para os conservadores do regime seria o Tratado da União, a ser firmado em 20 de agosto de 1991. Em 18 de agosto, a cúpula do poder soviético resolveu intervir para evitar a assinatura do Tratado e pôr fim às reformas. Naquela data, um grupo de cinco militares e políticos foi ter com Gorbachev em sua casa de campo, na Criméia, para exigir dele que estabelecesse o estado de sítio na URSS. Diante da recusa do Presidente, deu-se o golpe. Gorbachev foi detido ainda na Criméia e declarado “incapacitado para continuar governando a URSS em razão de graves problemas de saúde”. Estabelecia-se um “Comitê de Estado de Emergência”, composto pelos oito golpistas: Dimitri Iazov (Ministro da Defesa), Valentin Pavlov (Primeiro-Ministro), Boris Pugo (Ministro do Interior), Gennadi Ianaev (Vice-

³⁰⁴ Manuel Castells. *Fim de Milênio*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 75.

Presidente), Vladimir Kriuchkov (Chefe do KGB), Oleg Baklanov (o vice de Gorbatchev no Conselho de Segurança Nacional e o mais importante representante do complexo militar-industrial), Vasili Starodubtsev (diretor do Sindicato dos Camponeses, um grupo político contrário ao desmantelamento das fazendas coletivas), e Aleksander Tiziakov (representante do complexo industrial do Estado).

Com Gorbatchev em prisão domiciliar, o Comitê de Emergência assumiu o governo da URSS em 19 de agosto, determinou que carros de combate ocupassem as ruas de Moscou e que outros tanques de guerra rumassem para a capital soviética. Os golpistas anunciaram na televisão que assumiam o poder diante da incapacidade de Gorbatchev. Parecia que se retornava no tempo, e que a linha dura reassumia o poder exatamente como fizera com Krushev algumas décadas antes. O mundo assistia a tudo ainda atônito. O golpe pegara a todos de surpresa: líderes mundiais ficaram, a princípio, indecisos sobre o que fazer: apoiariam o retorno de Gorbatchev e condenariam os golpistas, correndo o risco de entrar em atrito com os eventuais novos governantes da URSS, ou aceitariam a situação como fato consumado e como um assunto de política interna daquele país?

Internamente, entretanto, a reação não seria tão passiva. É verdade que alguns líderes das repúblicas apoiaram o golpe; outros não se pronunciaram, aguardando o desenrolar dos acontecimentos. Mas, na maior república soviética, Boris Yeltsin se colocou de imediato contra a iniciativa da linha dura, declarou a inconstitucionalidade do Comitê e conclamou os russos e os soviéticos a resistirem ao golpe.

O que se viu foi algo sem precedentes na história da URSS. A população de Moscou foi às ruas para protestar contra o golpe a atender ao chamado de Yeltsin. Manifestações semelhantes ocorriam em outras importantes cidades do país, como Leningrado. E a cena transmitida para o mundo inteiro pela CNN foi de Yeltsin, sobre um tanque que havia aderido à resistência, em meio à multidão que permanecia durante horas em frente à Casa Branca, sede do Parlamento da Rússia, protestando contra o golpe. O Comitê tentou reprimir as manifestações, mas as tropas do Exército e o grupo de forças especiais do KGB enviados para fazê-lo aderiram ao movimento. As tentativas de invasão da Casa Branca e de prisão de Yeltsin fracassaram, uma vez que as tropas se recusaram a cumprir as ordens. Salvo um grupo de manifestantes atropelado pelos tanques, praticamente não houve violência: os militares e as forças de segurança colocaram-se contrários aos golpistas.

Três dias depois, em 21 de agosto de 1991, o golpe havia fracassado. Os golpistas foram presos ou cometeram suicídio. Gorbatchev foi reconduzido ao poder. Mas quem realmente se consolidou como liderança na URSS foi Boris Yeltsin, que passou a simbolizar a resistência ao retrocesso e a defesa de uma nova ordem para as repúblicas soviéticas.

“(…) parece surpreendente que um golpe organizado pelo Comitê Central do PC soviético com a participação efetiva do chefe da KGB, do ministro do Interior, do ministro da Defesa, do vice-presidente da URSS e da maioria do governo soviético pudesse falhar. E, de fato, (...) o golpe teria funcionado se Yeltsin e alguns milhares de partidários seus não tivessem oferecido resistência a ele, arriscando suas vidas abertamente e confiando na presença da mídia como forma de defesa simbólica e se, em todas as partes da Rússia e em algumas repúblicas soviéticas, pessoas de todos os segmentos da sociedade não tivessem se reunido em seus locais de trabalho e manifestado apoio a Yeltsin, enviando milhares de telegramas a Moscou pra tornar pública sua posição. Depois de sete décadas de repressão, o povo ainda estava ali, um tanto confuso, porém disposto a lutar, se necessário, pela liberdade recém-conquistada. O eventual êxito do golpe no curto prazo não necessariamente significaria dizer que a crise da União Soviética teria sido contida, dado processo de degeneração em que se encontrava o sistema como um todo. Mas, com certeza, a coisa tomaria outros rumos, e a história teria sido diferente. O fracasso do golpe pode ser atribuído a dois fatores fundamentais: a atitude da KGB e do exército; e a falta de discernimento da verdadeira realidade do país por parte dos líderes comunistas, em consequência de seu crescente isolamento na cúpula do Estado soviético. Unidades vitais das forças de segurança recusaram-se a cooperar: a Alpha, unidade de elite da KGB, recusou-se a obedecer a ordem de atacar a Casa Branca, recebendo apoio dos principais comandantes da KGB; as tropas paramilitares sob o comando do general Pavel Grachev manifestaram sua lealdade a Gorbatchev e a Yeltsin; e, finalmente, o comandante da Força Aérea, general Shaposhnikov, enviou um comunicado ao Ministério da Defesa ameaçando bombardear o Kremlin. O anúncio da rendição veio algumas horas depois desse ultimato. Todas essas decisões resultaram da transformação do exército e da KGB, ocorridas durante o período da Perestroika (...).”³⁰⁵

Assim, o golpe planejado e executado nos moldes da URSS da década de 1960 fracassou diante da realidade dos anos noventa. O país havia mudado muito nos últimos anos. A sociedade soviética passara por grandes transformações e já havia começado a experimentar o gosto da liberdade e da democracia, não estando disposta a

³⁰⁵ Castells, *op. cit.*, pp. 80-81.

ver todas as conquistas da *Perestroika* e da *Glasnost* jogadas por terra por um grupo de dirigentes golpistas.

Aspecto pouco citado, entretanto, é que uma importante razão para o fracasso do golpe de agosto foi o fato de, apesar de o chefe do KGB ter planejado e estado diretamente envolvido com a insurreição contra Gorbachev, os escalões intermediários e inferiores do serviço secreto não apoiaram o movimento. Isso acabou sendo decisivo.

De toda maneira, fracassado o golpe, a população cercou a sede do KGB e exigiu o fim do serviço. Isso logo viria a acontecer, primeiramente, alterando-se a cúpula da organização e, então, em outubro, extinguindo-se o próprio KGB e criando-se quatro novas agências em seu lugar:

“(...) The Committee for the Protection of USSR State Borders took over control of more than 300,000 border troops of the former KGB. The KGB counterintelligence and counterterrorist functions were assigned to the new Inter-Republican Security Service (...). The cryptographic and SIGINT missions that had been responsibility of the KGB’s Eighth Directorate and Department 16 of the First Chief Directorate were assigned to the USSR President’s Committee for Government Communications. Primakov’s First Chief Directorate became the Central Intelligence Service (...).”³⁰⁶

Assim, o KGB seria dissolvido de forma rápida e abrupta. A própria URSS não resistiria mais dois meses. E 1991, o ano que começara com a Guerra no Golfo – onde a inteligência foi essencial para neutralizar os sistemas de defesa iraquianos antes do primeiro disparo dos aliados³⁰⁷ – terminava com a extinção do símbolo da inteligência soviética na Guerra Fria, encerrando-se uns dos mais importantes capítulos da história da atividade de inteligência, e com o desaparecimento do Estado criado a partir da Revolução de 1917. Para alguns, acabava ali o século XX.

O Mundo Pós-Guerra Fria e a Atividade de Inteligência

Das cinzas do Império Soviético e da Guerra Fria emergiu uma Nova Ordem Internacional mais complexa que a anterior e marcada por novos atores e

³⁰⁶ Richelson, *A Century of Spies...*, op. cit., p. 421.

³⁰⁷ “(...) the Persian Gulf War and its aftermath (...) illustrated the need for extensive intelligence capabilities in the post-Cold War era.” Richelson, *A Century of Spies...*, op. cit., p. 416.

alianças, novas ameaças e novos interesses. Nesse cenário de transformações, a atividade de inteligência também passou por significativas mudanças, tanto em termos de objetivos quanto no que concerne a doutrinas³⁰⁸.

Do que fora o sistema de inteligência do antigo bloco socialista, o KGB desaparecera com a URSS. Em seu lugar, novas agências sem tanto poder, com destaque para o SVR, o Serviço de Inteligência Externa (*Slushva Vneishnei Razvedki*), criado a partir da Primeira Diretoria Principal. O GRU, por sua vez, foi preservado e continuou existindo como serviço de inteligência militar da Federação da Rússia, tornando-se a agência maior do sistema russo. Quanto aos países da Europa Oriental, os serviços secretos dos regimes comunistas foram substituídos por novas agências, mais comprometidas com os princípios democráticos³⁰⁹, inclusive com sujeição a controle externo³¹⁰. Essa transição nem sempre foi tranqüila: muitos oficiais de inteligência se viram desempregados da noite para o dia, outros perseguidos e alguns até presos e, como aconteceu com Markus Wolf, julgados e condenados como criminosos³¹¹.

No início da década de 1990, a agenda do sistema internacional pós-Guerra Fria voltava-se para formas não-violentas de conflito – como a competição econômica – e para questões pouco comuns à “alta política”, com destaque para a proteção ao meio ambiente, os processos de integração econômica e os direitos humanos. Claro que a inteligência teve que direcionar seu foco para esse novo cenário, com novas prioridades e reestruturação de métodos e técnicas de obtenção de dados e produção de conhecimento³¹².

Durante a primeira década pós-Guerra Fria, os Estados redirecionariam suas atividades para a inteligência econômica, espionando empresas e projetos mais

³⁰⁸ “*The end of the Cold War took most observers completely by surprise – not least those professionally charged with predictions in precisely this area. In the post-Cold war world, prognosis did not get any easier. For some, coming age would be characterized by unrivalled peace and prosperity, as liberal capitalism completed its historical destiny as the motor of human progress. The end of history would mean greater world order and the progressive marginalization of the nation-state as the problem-solving unity. For others, a more traditional era of great power hegemony loomed – the ‘unipolar moment’ dominated by the remaining superpower, the United States. Others, again, saw a new era of chaos and international anarchy, as world polity slipped inexorably ‘back to the future’.*” Paul Todd & Jonathan Bloch. *Global Intelligence – The World’s Secret Services Today*. Dhaka: University Press Ltd., 2003, p. 4.

³⁰⁹ Richelson, *A Century of Spies...*, *op. cit.*, p. 416.

³¹⁰ O assunto será objeto de capítulo específico deste trabalho.

³¹¹ Com a reunificação da Alemanha, o ex-chefe da *Stasi* foi acusado de alta traição contra seu país (!) por espionar a Alemanha Ocidental.

³¹² Todd & Bloch, *op. cit.*, p. 4.

relacionados à era do “Estado de mercado” que do “Estado territorial”³¹³. Das operações com fontes humanas, passou-se à ênfase na inteligência tecnológica, o que poderia ser percebido no decréscimo do orçamento da CIA paralelamente aos investimentos na NSA e em projetos como o UKUSA³¹⁴ e o *Echelon*³¹⁵. Não obstante, com o fim das preocupações eminentemente militares e de segurança internacional, o orçamento dos setores de inteligência seria reduzido, assim como os contingentes e estruturas de muitos serviços em todo o mundo³¹⁶, no que se chamou “*peace dividend*”³¹⁷. Houve mesmo questionamento sobre a necessidade de manutenção de serviços secretos no novo cenário de relações internacionais que se configurava³¹⁸.

Novas parcerias foram construídas. Tradicionais adversários dos dois blocos aproximaram-se, muitos se tornando aliados³¹⁹. EUA e Rússia passaram a cooperar, inclusive na área de inteligência³²⁰ contra as novas ameaças, como o crime

³¹³ “US companies have been a primary object of state-directed industrial espionage, one 1996 survey ranking China, Canada, France, India, Japan, Germany, South Korea, Russia, Taiwan, the UK, Israel and Mexico as the lead perpetrators. Prior to the events of 9/11, some analysts saw a more globalized world as dictating that marketing intelligence would become a lead intelligence requirement (...).” Gill & Phytiam, *op. cit.*, p. 14.

³¹⁴ A comunidade UKUSA é como ficou conhecida a aliança de países anglófilos desenvolvidos – Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Reino Unido – formada a partir da aproximação entre EUA e Grã-Bretanha durante a II Guerra Mundial para o desenvolvimento de um sistema de coleta/busca de dados e produção de informações baseado em inteligência de sinais. Iniciada nos anos 1940, a UKUSA continua existindo até nossos dias, dela fazendo parte, a NSA (EUA), o *Government Communications Security Bureau* (GCSB – Nova Zelândia), a *Defense Signals Directorate* (DAS – Austrália), a *Communications Security Establishment* (CSE – Canadá), e os *Government Communications Headquarters* (GCHQ – Grã-Bretanha). O acrônimo resulta dos nomes dos países líderes do projeto, Reino Unido – UK – e EUA – USA. Sobre o assunto, vide Jeffrey Richelson & Desmond Ball, *The Ties That Bind: Intelligence Cooperation Between the UKUSA Countries* (London: Allen & Unwin, 1985).

³¹⁵ O *Echelon* seria um projeto ultra-secreto de inteligência de sinais desenvolvido pelos EUA em parceria com países europeus. Pouco foi divulgado a seu respeito. Sobre o assunto vide o estudo de Duncan Campbell para o Parlamento Europeu, “*The state of the art in communications Intelligence (COMINT) of automated processing for intelligence purposes of intercepted broadband multi-language leased or common carrier systems, and its applicability to COMINT targetting and selection, including speech recognition*” (Luxemburgo: *European Parliament - Directorate General for Research*, 1999 - PE 168.184/Vol 2/5).

³¹⁶ Nos EUA, entretanto, ao final da década de noventa, houve uma recuperação dos gastos com alguns setores da inteligência, voltando-se a comunidade a vigiar a proliferação de armas de destruição em massa, grupos terroristas e organizações criminosas. Havia, inclusive, críticas a esse aumento orçamentário. Vide Craig Eisendrath (ed.), *National Insecurity – U.S. Intelligence After the Cold War* (Washington: Temple University Press, 2000).

³¹⁷ “(...) By the end of the 1990s, a ‘*peace dividend*’ – a reduction of some 30 per cent in intelligence budget – had been implemented, based on explicitly optimistic assumptions about a new and inherently benign chapter in world affairs.” Todd & Bloch, *op. cit.*, p. 4.

³¹⁸ Vide Roger Hilsman, “After the Cold War – The Need For Intelligence”, in: Eisendrath, *op. cit.*, pp. 8-22.

³¹⁹ Os países da Europa Oriental, que pertenciam ao antigo Pacto de Varsóvia, ingressaram na OTAN e, já na primeira década do século XXI, tornar-se-iam membros plenos da União Européia.

³²⁰ Não que os serviços de cada potência não continuassem operando no território de outras potências, como a inteligência russa fazia nos EUA. Mas isso faz parte do “jogo”, havendo um brocado que diz que “*there are friendly states but there are no friendly intelligence services*”.

organizado, o terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa, e mesmo diante de atores estatais que poderiam significar um risco para a estabilidade do sistema internacional. Nesse sentido, a Guerra do Golfo e a situação do Iraque nos anos seguintes assinalaram a importância da inteligência de sinais e do reconhecimento por satélites, área que teve grande impulso nos anos noventa³²¹.

À medida que avançava a década e chegava o século XXI, as chamadas “novas ameaças” se mostravam mais presentes, exigindo outra revisão nas competências, objetivos e métodos dos serviços de informações. O terrorismo, por exemplo, ganhava outros contornos. Organizações terroristas consolidaram-se, com destaque para aquelas de fundamentalistas islâmicos que avocavam para si o papel de mártires contra o Ocidente e seus valores representados pelos EUA, Israel e seus aliados. Esses problemas da pós-modernidade, associados à necessidade de se lidar com os chamados Estados-pária, seriam objeto de preocupação de comunidades de inteligência de todo o mundo no século que se iniciava.

A atividade de inteligência pós-11 de setembro de 2001

Então ocorreram os atentados de 11 de setembro de 2001... E os EUA, abalados pelo que se evidenciava como despreparo, incompetência ou fragilidade do seu aparato de segurança e inteligência³²², passariam por mudanças significativas internamente e em sua atuação pelo globo. Começava a “guerra contra o terror”, no que alguns chamariam de “a era da globalização do terrorismo”³²³.

O mundo pós-11 de setembro não é o mesmo de antes dos atentados. Também não o são as relações entre os atores internacionais³²⁴. Nesse novo cenário

³²¹ “Operation Desert Storm demonstrated the immense requirements that could be placed on spy satellites in wartime. That lesson, along with continuing extensive peacetime intelligence requirements, guarantees that the United States will maintain an extensive space reconnaissance effort well into the next century. Similarly, Russia continues to operate an extensive space espionage network. At the same time, it is certain that there will be newcomers to the space reconnaissance club, with France leading the way.” Richelson, *A Century of Spies...*, op. cit., p. 424.

³²² “The tragic events of September 11, 2001, highlighted two weaknesses in U.S. intelligence and operational capabilities for countering terrorism. First, the U.S. intelligence community could not operate in an integrated manner because its structure was a Cold War relic with no one in charge. Second, the executive branch lacked an effective planning mechanism for counterterrorism operations.” Gordon Nathaniel Lederman, “Restructuring the Intelligence Community”, in: Peter Berkowitz, *The Future of American Intelligence*. Stanford: Hoover Institution Press, 2005, p. 65.

³²³ Hughes-Wilson, op. cit., pp. 384-408.

³²⁴ Sobre as transformações no mundo pós-11 de setembro, vide *International Security – Problems and Solutions*, de Patrick Morgan (Washington, D.C.: CQ Press, 2006), e *Improving the Practice of National*

global, a palavra de ordem em diferentes nações dos cinco continentes é reestruturar o aparato de inteligência, para adequá-lo à realidade do combate ao terrorismo transnacional. Os EUA, por exemplo, promoveram significativas reformas em sua comunidade de inteligência, com a criação do Departamento de Segurança Doméstica (*Department of Homeland Security*), a reorganização das agências e nova legislação de segurança e antiterrorista. Foi criado, ainda, o cargo de Diretor Nacional de Inteligência, com mais poderes que o Diretor Central de Inteligência³²⁵. O país vive, desde então, em constante estado de alerta e os temas segurança e missão dos serviços de segurança e inteligência, bem como a compatibilidade da atividade de inteligência com a manutenção das liberdades individuais e a preservação dos direitos civis, são objeto de debates recorrentes³²⁶. Foge ao escopo deste Capítulo entrar em maiores detalhes sobre essas mudanças³²⁷.

As reformas nos setores de segurança e inteligência dos EUA influenciaram transformações nos congêneres de outros países, com a criação de agências ou forças antiterror e alterações na legislação. Inteligência doméstica, por exemplo, a cargo do FBI, seria completamente repensada e reformulada³²⁸. Aumentou também a cooperação entre os serviços e a troca de informações e de conhecimento de inteligência produzido. Países como Paquistão e Turquia passaram a primeiro plano na busca de “parceiros” por parte da comunidade de inteligência estadunidense.

Evidentemente, a atuação dos serviços de inteligência no combate ao terrorismo provocaria atritos inclusive entre aliados tradicionais. Em 2007, por exemplo, houve protestos por parte da opinião pública e de autoridades de países

Security Strategy – A New Approach for the Post-Cold War World, de Clark Murdock *et alli* (Washington, D.C.: The CSIS Press, 2006).

³²⁵ Sobre as transformações na comunidade de inteligência dos EUA pós-11 de setembro, vide a 5ª edição da obra de Jeffrey Richelson, *The US Intelligence Community*, publicada em agosto de 2007 (Boulder, Colorado: Westview Press). Vide também, *online*, as páginas oficiais do escritório do Diretor Nacional de Inteligência (<http://www.dni.gov>) e da comunidade de inteligência dos EUA (<http://www.intelligence.gov/index.shtml>).

³²⁶ Vide Berkowitz, *op. cit.*; Arthur Hulnick, *Keeping Us Safe: Secret Intelligence and Homeland Security* (Westport: Praeger, 2004); e Richard Posner, *Remaking Domestic Intelligence* (Stanford: Hoover Institution Press, 2005).

³²⁷ Muito se vem publicando sobre as transformações no aparato de segurança e inteligência dos EUA e de outros países em virtude da nova era pós-11 de setembro de 2001. Algumas dessas obras estão referidas na bibliografia.

³²⁸ Sobre o assunto, vide *Enemies of Intelligence – Knowledge & Power in American National Security*, de Richard K. Betts (New York: Columbia University Press, 2007), *US National Security – Policymakers, Processes & Politics*, de Sam Sarkesian, John Allen Williams e Stephen Cimbala (Boulder: Lynne Rienner, 4th edition, 2008), e *Global Security in the Twenty-First Century*, de Sean Kay (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2006). Cite-se, ainda, as obras de Loch Johnson na Bibliografia.

européus contra ações clandestinas da CIA e de outras agências de inteligência estadunidenses na Europa, como o seqüestro e detenção de suspeitos de pertencerem a organizações terroristas e mesmo transferência destes para os EUA sem que os governos dos países onde se encontravam fossem informados.

Continua também a obtenção de dados e produção de inteligência sobre alvos estatais. O caso do avião espião estadunidense derrubado quando sobrevoava o território chinês, em 2001, é apenas um exemplo dessas operações. Nesse sentido, os alvos não são apenas militares, mas econômicos e tecnológicos. Importantes, nesses casos, tanto a inteligência tecnológica (com a interceptação de comunicações e a vigilância por satélite e outros meios) quanto o recurso a fontes humanas.

Resquícios de operações da Guerra Fria ainda marcam o começo deste século. Registre-se, por exemplo, na Ucrânia, em 2004, o provável envenenamento do líder opositor Viktor Yuschchenko, que disputava as eleições naquele país e tinha posições contrárias aos interesses do Kremlin. Apesar das marcas no rosto deixadas pelo provável envenenamento, ocorrido em um contexto que sinalizava uma operação encoberta nos moldes das mais tradicionais praticadas pelo KGB, Yurshchenko sobreviveu, ganhou a eleição e foi empossado como Presidente da Ucrânia³²⁹. A mesma sorte não teve Alexander Litvinenko (1962-2006), ex-agente do KGB e do FSB – Serviço Federal de Segurança (*Federalnaya Sluzhba Bezopasnosti*), o serviço de inteligência doméstica da Rússia –, que denunciara crimes cometidos pela agência a mando de Vladimir Putin, Presidente da Rússia, ex-chefe do FSB e também antigo agente do KGB³³⁰. Litvinenko foi hospitalizado em 1º de novembro de 2006 e morreu três semanas depois, contaminado por Polônio-210, um isótopo radioativo altamente tóxico. Antes de sua morte, acusou o Presidente russo por seu envenenamento. O método para envenenar o dissidente também era prática soviética à época da Guerra Fria³³¹.

³²⁹ Crowdy, *op. cit.*, pp. 331-332.

³³⁰ Litvinenko lançou dois livros, nos quais criticava a tentativa de Putin de concentrar mais poder, e denunciava supostos atentados a bomba realizados pela FSB com o intuito de justificar a invasão militar na Chechênia. Investigava ainda a morte de Anna Politkovskaya, jornalista russa que também fazia oposição ao governo.

³³¹ Sobre o caso Litvinenko vide Alex Goldfarb & Marina Litvinenko, *Morte de um dissidente – o envenenamento de Alexander Litvinenko e a volta da KGB* (São Paulo: Companhia das Letras, 2007) e o livro de Alexander Litvinenko & Yuri Felshtinsky, *A explosão da Rússia – uma conspiração para restabelecer o terror da KGB* (Rio de Janeiro: Record, 2007).

Assim, a atividade de inteligência neste início de século continua atualíssima e cada vez mais importante nas relações internacionais. Com as novas ameaças e as conformações do sistema internacional globalizado, Estados – e outros atores – não podem abrir mão de serviços secretos para obtenção de dados e produção de conhecimentos fundamentais para o processo decisório.

ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: EM BUSCA DO MARCO TEÓRICO

Uma vez apresentado um pouco da trajetória da atividade de inteligência na história das relações internacionais, caberia tentar relacioná-la a um marco teórico da disciplina e, ainda, perguntar se é possível realmente desenvolver uma “teoria de inteligência” sob uma perspectiva internacionalista. Afinal, se há uma atividade que esteve sempre imbricada na prática das relações internacionais, esta é a atividade de inteligência.

Primeiramente, convém apresentar o conceito teoria para fins deste trabalho. Segue-se o conceito de Viotti e Kauppi, segundo os quais a teoria constitui uma “construção intelectual que auxilia na seleção dos fatos e em sua interpretação de tal maneira que possibilite a explicação e previsão sobre regularidades, recorrências e repetições de um fenômeno observado”³³². Os autores salientam que, no campo internacional, o objetivo das teorias é “*making the world or some part of it more intelligible or better understood*” e que “*making things more intelligible may, of course, amount to nothing more than better or more precise description of the things we observe*”³³³.

Kenneth Waltz define teorias como “afirmações que compilam e explicam as leis”³³⁴, estas últimas entendidas como relações estabelecidas entre variáveis

³³² Paul Viotti & Mark Kauppi. *International Relations Theory – Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*. 3rd edition. Boston: Longman Publishers, 1999, p. 3.

³³³ Viotti & Kauppi, *op. cit.*, p. 3.

³³⁴ Kenneth Waltz. *Teoria das Relações Internacionais*. Tradução de Maria Luísa Felgueiras Gayo. Lisboa: Gradiva, 2002, pp. 18-19.

de forma repetida³³⁵. Para Waltz, uma “teoria nasce em conjectura e é viável se a conjectura for confirmada”³³⁶.

Claro que, uma vez fruto do raciocínio humano, teorias são construções tão variadas quanto puder a mente humana concebê-las, sobretudo nas Ciências Humanas. O campo da teoria é suficientemente amplo e fértil para se colocar as relações internacionais e a atividade de inteligência sob a análise das mais variadas perspectivas, reducionistas ou sistêmicas, tradicionais ou pós-modernas, racionalistas ou construtivistas³³⁷. De fato, no relativamente novo estudo das relações internacionais, é amplo o leque de teorias que almejam explicar a complexidade da vida internacional³³⁸.

Foge ao escopo deste trabalho discutir as várias correntes teóricas e escolas de relações internacionais. Também não se pretende tratar dos debates acadêmicos envolvendo esses grupos ao longo dos últimos cem anos. Afinal, as teorias não refletem plenamente a realidade, mas tentam explicá-la de maneira simplificada através de modelos³³⁹. A escolha, pelo analista, de uma teoria que parece mais útil para explicar a realidade, acaba sendo uma decisão subjetiva, relacionada a suas próprias perspectivas e valores, a seus objetivos específicos.

Portanto, dentre as inúmeras escolas e imagens³⁴⁰ e teorias de Relações Internacionais, a perspectiva Realista ainda parece ser a mais adequada para se tentar compreender o fenômeno da atividade de inteligência e sua inserção na política internacional. Passa-se, portanto, a breve apresentação dessa corrente teórica, associando, sempre que possível, a atividade de inteligência aos pressupostos realistas.

³³⁵ Waltz, *op. cit.*, pp. 13-14.

³³⁶ “(...) As teorias são qualitativamente diferentes das leis. As leis identificam associações invariantes ou prováveis. As teorias mostram por que razão essas associações prevalecem. Cada termo descritivo numa lei é diretamente ligado a procedimentos observativos ou laboratoriais, e as leis são estabelecidas apenas se passam testes observacionais ou experimentais. Adicionalmente aos termos descritivos, as teorias contêm noções teóricas. (...)” Waltz, *op. cit.*, pp. 18-19.

³³⁷ “As teorias realmente constroem *uma* realidade, mas ninguém pode alguma vez dizer que é a realidade.” Waltz, *op. cit.*, p. 23.

³³⁸ “(...) *In applying this framework to the intellectual history of [International Relations], we can see how the various theoretical, methodological and epistemological positions that have arisen since the field first came into existence have often been involved with seeking to achieve authority over the practice of international politics*”. Brian Schmidt. “*On the History and Historiography of International Relations*”. In: Walter Carlsnaes, Thomas Risse & Beth A. Simmons (ed.). *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, 2002. Esse capítulo, escrito por Schimdt, faz apresentação geral do desenvolvimento do estudo das relações internacionais como disciplina independente, suas escolas e correntes teóricas e os debates entre elas. De fato, o livro como um todo busca descrever essas várias perspectivas. Trata-se de leitura útil para os interessados nas várias abordagens.

³³⁹ Waltz, *op. cit.*, pp. 20-21.

³⁴⁰ Vide Viotti & Kauppi, *op. cit.*

O Realismo Político, Neorealismo e o retorno ao Realismo no Século

XXI

A tentativa mais notória do século XX para se explicar as Relações Internacionais foi conduzida por um grupo de pensadores que contemplavam a realidade internacional com base nas relações de força, poder e dominação. Esses autores foram os representantes da corrente teórica conhecida como Realismo Político, ou, simplesmente, Realismo. Trata-se da doutrina mais clássica e amplamente aceita das Relações Internacionais³⁴¹, chegando-se a ponto de muitos a considerarem o tronco central do estudo teórico do tema³⁴².

“O realismo é tido como o principal discurso teórico e o mais tradicional das relações internacionais, aquele com o qual os demais dialogam, aquele que primeiro definiu o próprio campo de estudo. (...) [U]ma leitura generosa de seus argumentos nos auxilia a compreender a interação de unidades soberanas em um contexto anárquico, não importando se nos estamos referindo a Estados nacionais, no sistema de Westfália, de Cidades-Estado, na Grécia antiga ou na Itália renascentista, ou, ainda, de blocos de países em um sistema que poderá vir a se formar no futuro distante.”³⁴³

É no pós-I Guerra Mundial que as Relações Internacionais começam a florescer como disciplina independente. De fato, a influência daquele conflito foi fundamental. A preocupação era pragmática: buscava-se entender o fenômeno da guerra e o porquê de terem os Estados chegado ao ponto se envolverem em uma contenda armada, sobretudo nas proporções da Grande Guerra. Ademais, as atenções estavam voltadas também para o desenvolvimento de uma reflexão que permitisse compreender o funcionamento do sistema internacional e evitar novos conflitos.

Assim, a Teoria das Relações Internacionais surgiu em meio a um esforço de tentar explicar o complexo ambiente internacional e as relações entre seus

³⁴¹ Jack Donnelly. *Realism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

³⁴² “(...) Critics of realism have always felt that they have been faced with a difficult task because the image comes close to approaching an impregnable edifice seemingly unscathed by years of criticism. Indeed, scholars who at one time in their careers struggled to devise alternative approaches based on alternative images of international politics have in some instances given up the quest, become converts, or resigned themselves to modifying existing realist explanatory frameworks. (...) Realism has a lot going for it: It has a venerable tradition, is often policy relevant, addresses the big issues of war and peace, is intuitively plausible, and has more recent aspired to truly scientific status.” Viotti & Kauppi, *op. cit.*, p. 87.

³⁴³ Rocha, *op. cit.*, p. 265.

atores e, ao mesmo tempo, permitir o assessoramento dos governantes no processo decisório. Após a II Guerra Mundial e, particularmente, em virtude do aumento das interações entre os entes do sistema internacional, a disciplina desenvolveu-se e buscou-se pensar, histórica e teoricamente, sobre as relações internacionais, de uma maneira mais sistematizada e com modelos próprios³⁴⁴.

O Realismo surge no contexto do primeiro debate teórico de Relações Internacionais. O Realismo apresentou-se como uma reação à linha de pensamento utópica predominante do pós-I Guerra. De maneira bastante sucinta, pode-se dizer que o Idealismo, como ficou conhecida a primeira grande corrente de reflexão em Relações Internacionais, surge em um contexto de final de um conflito marcante, a Primeira Guerra Mundial, e reflete a maior preocupação daqueles que então começavam a teorizar sobre as Relações Internacionais: como se poderia buscar a paz na Sociedade Internacional, ou melhor, como evitar conflitos entre os Estados?

No que concerne ao contexto internacional, lembra Arenal³⁴⁵, o clima nunca poderia ser mais favorável ao Idealismo. A Grande Guerra havia demonstrado aos estudiosos a fragilidade da tradicional diplomacia européia como meio para assegurar a ordem e a paz internacional. As enormes perdas humanas e materiais produzidas pelo conflito foram responsáveis também pelo advento de uma opinião comum universal segundo a qual a guerra deveria ser erradicada como instrumento de política dos Estados. Pregava-se, ademais, o estabelecimento de um modelo de segurança coletiva capaz de evitar novas contendas.

Assim, sob os auspícios do discurso idealista e moralizante do presidente Wilson, dos EUA, foi criada a Sociedade (ou Liga) das Nações (SDN), com o objetivo de ser a organização central de um sistema de segurança coletiva e um fórum no qual os Estados pudessem resolver suas contendas de maneira pacífica. A SDN, portanto,

³⁴⁴ “(...) Mais que nunca, era preciso produzir conhecimento sobre os fenômenos que caracterizavam a interação de governos e outros agentes através das fronteiras nacionais, a fim de prover os governantes das melhores informações sobre a natureza das relações internacionais, em especial da política internacional. Havia a esperança de que isso lhes iluminasse as decisões, tornando-as mais responsáveis. (...) Com efeito, em face de um crescimento exagerado dos fenômenos internacionais, era preciso desenvolver a capacidade de alocar eficientemente energias, recursos e atenções, de distinguir o essencial do secundário, com vistas a agir sobre ambos, eficazmente, em função dos interesses nacionais maiores. Implicitamente, subsistia a premissa de que a Ciência poderia ajudar o homem a compreender melhor – e, presumivelmente, a conduzir melhor –, a um só tempo, suas mútuas relações (...) e suas interações com a natureza. Grosso modo, vieram daí o interesse e o empenho dos intelectuais cuja produção estruturou e conferiu consistência ao campo de estudo das Relações Internacionais.” Rocha, *op. cit.*, p. 26.

³⁴⁵ Celestino Del Arenal. *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos, 1984.

contribuía para acentuar o otimismo frente ao futuro da sociedade internacional e estabelecia os fundamentos de um sistema dirigido para preservar a paz. Nesse contexto, a teoria internacional dominante se orientava pelos caminhos do Idealismo, dos projetos de organização internacional, do estabelecimento de mecanismos tendentes à solução pacífica e de propostas de desarmamento. Importância significativa foi dada pelos idealistas ao Direito Internacional e às instituições jurídico-normativas que garantissem a ordem nas relações entre os Estados.

O Idealismo partia do princípio de que as Relações Internacionais encontram-se em estado de natureza, de anarquia internacional. As nações deveriam buscar, destarte, superar essa anarquia e estabelecer um contrato social em âmbito internacional que ordene as relações entre os povos. Os Estados, acreditavam os idealistas, deveriam portar-se de acordo com os mesmos princípios morais que guiam a conduta do indivíduo, e, para estimular ou obrigar esses Estados, seria fundamental que se institucionalizasse, em escala mundial, o interesse comum de todos os povos em alcançar a paz e a prosperidade. O estudo das Relações Internacionais, como disciplina autônoma, era uma ciência da paz. Edward Hallett Carr, autor do clássico *Vinte Anos de Crise: 1919-1939*³⁴⁶, cuja primeira edição foi lançada logo após o desencadeamento da Segunda Guerra Mundial, em 1939, resume bem a maneira dos idealistas verem as Relações Internacionais e seus argumentos ao tratarem das interações entre os povos:

“O aspecto teleológico da ciência da política internacional tem estado evidente desde o princípio. Surgiu de uma grande e desastrosa guerra; e o objetivo mestre que inspirou os pioneiros da nova ciência foi o de evitar a recidiva desta doença do corpo internacional. O desejo passional de evitar a guerra determinou todo o curso e direção iniciais do estudo. Como outras ciências na infância, a ciência política internacional tem sido marcadamente e francamente utópica. Ela se encontra no estágio inicial, no qual o desejo prevalece sobre o pensamento, a generalização sobre a observação, e poucas tentativas são efetuadas de uma análise crítica dos fatos existentes e dos meios disponíveis. Neste estágio, a atenção está concentrada quase exclusivamente no fim a ser alcançado.”

³⁴⁶ Edward Hallett Carr. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939*. Brasília: Ed. UnB, 1981, pp. 20-21. Relacionado muitas vezes entre os autores realistas, o que de forma alguma é pacífico, Carr produziu a obra de referência sobre o debate entre Idealistas e Realistas, apresentando suas críticas a ambas as correntes.

A década de 1930, entretanto, caracterizou-se por uma crescente instabilidade internacional, conseqüência de comoções (políticas, econômicas e ideológicas) internas e internacionais, e pelo fracasso do sistema da Sociedade das Nações e da política de apaziguamento das democracias européias. O período marcou a decadência da perspectiva idealista clássica nas Relações Internacionais.

O Realismo representou, em um primeiro momento, a reação dos especialistas às insuficiências teóricas e práticas dos idealistas, no contexto de convulsões internacionais dos anos trinta e da própria II Guerra Mundial. Para os realistas, o apelo à opinião pública e à razão humanista, preconizada pelos idealistas, mostrou-se incapaz de prevenir a guerra, fazendo-se necessário retomar as idéias de segurança nacional e de força militar como suportes da diplomacia. Apenas por meio de um poder efetivo, acreditavam, os Estados poderiam assegurar a paz internacional e a solução pacífica das controvérsias. Carr assinalava que “o significado último da atual crise internacional é o colapso da total estrutura do utopismo baseado no conceito de harmonia de interesses.”

A pragmática nova geração de estudiosos do pós-Segunda Guerra Mundial buscava inspiração em Tucídides e na experiência histórica, baseava-se nos pensamentos maquiavélico e hobbesiano³⁴⁷, e via na defesa dos interesses nacionais, em termos de poder, o grande eixo da conduta dos Estados soberanos no meio internacional. O Realismo encontrou maior respaldo nos EUA. Daquele país, a doutrina realista difundiu-se pelo globo, tornando-se a corrente teórica mais relevante para explicar as Relações Internacionais. E a um primeiro discurso teórico que teve expoentes em Reinhold Niebuhr, Hans Morgenthau, George Kennan e, mais recentemente, Henry Kissinger, sucedeu outro discurso teórico, o Neorealismo, ou Realismo Estrutural, trazendo uma perspectiva mais voltada ao sistema internacional que aos atores e que encontrou em Kenneth Waltz sua maior referência. As últimas décadas do século XX testemunharam, ainda, o desenvolvimento da Teoria Realista Neoclássica³⁴⁸. Importante registrar, outrossim, que esses discursos convivem e que o

³⁴⁷ “Just as Thucydides had developed an understanding of state behavior in the ancient world from his observation of relations between Athens and Sparta, Niccolò Machiavelli analyzed interstate relations in the Italian system of sixteenth century. In his writings in general, and in *The Prince* in particular, Machiavelli is clearly linked to realist theory by (a) his emphasis on the ruler’s need to adopt moral standards different from those of the individual to ensure the state’s survival, (b) his concern with power, (c) his assumption that politics is characterized by a clash of interests, and (d) his pessimistic view of human nature.” Dougherty & Pfaltzgraff Jr., *op. cit.*, p. 69.

³⁴⁸ Vide Dougherty & Pfaltzgraff Jr., *op. cit.*

Realismo clássico continua com muitos adeptos e plenamente aplicável para a compreensão das relações internacionais.

Portanto, o que se tem com o Realismo é uma das primeiras tentativas de se explicar teoricamente as relações internacionais. Na obra *A Política entre as Nações* que se tornou clássica por apresentar ao mundo, no imediato pós-II Guerra, o pensamento realista, Hans Morgenthau já esclarece:

“Este livro tem por objetivo apresentar uma teoria sobre política internacional. (...) Para o realismo, a teoria consiste em verificar os fatos e dar a ele um sentido, mediante o uso da razão. O realismo parte do princípio de que a natureza de uma determinada política externa só pode ser averiguada por meio do exame dos atos políticos realizados e das conseqüências previsíveis desses atos (...).”³⁴⁹

A perspectiva realista é, basicamente, tradicional, empírica, prudente, desconfiada dos princípios idealistas e recorre às lições da História³⁵⁰. Os realistas costumam ver as relações internacionais de uma maneira determinista, e um conceito-chave para a compreensão desse discurso é a idéia de poder, compreendido como capacidade de influência³⁵¹. Entre os fundamentos do Realismo, destacam-se:

- a percepção de uma ordem internacional anárquica, sem uma autoridade central superior aos Estados e titular legítima do uso da força;
- o pressuposto de que o Estado é o principal ou o mais importante ator internacional;
- os Estados são percebidos como entes unitários e racionais ao conduzirem sua política externa;
- a heterogeneidade desses atores, em termos econômicos, políticos, culturais etc, com distintas capacidades de influenciar o sistema;
- o predomínio da competição e da dimensão conflitiva sobre todas as formas de relações entre os atores internacionais;
- a busca da racionalidade na conduta dos Estados, que atuam na esfera internacional perseguindo sempre seu interesse nacional;

³⁴⁹ Hans Morgenthau. *A política entre as nações*. Tradução de Oswaldo Biato. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003, pp. 3-6.

³⁵⁰ Dougherty & Pfaltzgraff Jr., *op. cit.*, p. 67.

³⁵¹ Esse aspecto será desenvolvido mais adiante.

- o interesse nacional definido em termos de poder, que conduz a uma paradoxal ordem internacional no sistema anárquico, ordem esta imposta pelas Potências hegemônicas aos demais Estados e em benefício das primeiras;
- a preocupação com a segurança como umas das grandes orientadoras da conduta dos atores;
- a idéia de que a política, ou a sociedade em geral, é governada por leis objetivas enraizadas na natureza humana;
- a idéia de equilíbrio de poder na ordem internacional, estabelecido pelas Potências.

Os realistas tiveram por objetivo inicial definir as características que fariam do campo de estudo das Relações Internacionais uma ciência própria. Daí buscarem distinguir, preliminarmente, a política internacional da política interna dos Estados. Desenvolveram essas idéias baseados na percepção anárquica do sistema internacional e da política internacional. Entende-se sistema anárquico como aquele no qual inexistente qualquer autoridade legítima capaz de fazer aplicar as regras, resolver disputas e manter a harmonia entre os Estados. Atente-se para o fato de que a concepção de sistema anárquico não foi criada pelos realistas.

Em um sistema anárquico, portanto, não existe poder central ou superior dos Estados soberanos. Os Estados não reconhecem e não se submetem a qualquer autoridade que não a sua própria, também não estando, em última análise, internacionalmente sujeitos nem mesmo às regras do Direito. Nesse sentido, os Estados “são livres para fazer sua própria justiça e podem recorrer à força para defender seus interesses nacionais”³⁵².

Ademais, também é importante ter em mente que as relações políticas são governadas por leis objetivas arraigadas na natureza humana. Princípios morais universais não podem ser norteadores da ação dos Estados de maneira abstrata. Certamente devem estar presentes em casos concretos, mas um Estado não deve

³⁵² Pierre de Senarclens. *La politique internationale*. Paris: Armand Colin, 3e édition, 2000, p. 16.

sacrificar a defesa de seus interesses em prol de interesses considerados mais justos pela comunidade das nações³⁵³.

Outro aspecto importante do pensamento realista é a percepção do Estado como o único, ou, no mínimo, o principal ator nas relações internacionais. Com isso, os demais atores – reconhecidamente as organizações internacionais, mas também outros entes como empresas e organizações não-governamentais – não seriam mais que instrumento de manobra das Potências para garantir sua hegemonia na Sociedade Internacional.

“De fato, as grandes potências definem as condições da segurança internacional e se arrogam em uma boa margem de manobra na interpretação dos princípios da Carta das Nações Unidas. Elas dominam as organizações internacionais; as utilizam continuamente para servir aos seus próprios fins [das grandes Potências], notadamente para efetivar suas ambições políticas e seu desejo de hegemonia. (...) Para os realistas, (...) o direito e a moral nas relações internacionais não fazem mais que exprimir a racionalização dos interesses dos principais Estados que dominam a política mundial. (...) Definitivamente, as normas jurídicas e as instituições são frágeis; sua implementação é frágil, uma vez que os Estados interpretam a seu bel prazer as obrigações que elas impõem; [os Estados] as transgridem invocando a defesa de seus interesses nacionais. Contrariamente ao que ocorre na esfera estatal interna, não há [no meio internacional] um poder legítimo capaz de instaurar e assegurar uma ordem política impondo sua arbitragem frente aos conflitos entre os Estados; nenhuma autoridade é capaz de produzir um conjunto de normas jurídicas universalmente reconhecidas como legais. Não existe uma corte internacional capaz de julgar de maneira sistemática e coerente as diferenças entre os Estados, nem forças policiais [internacionais] que possam coibir agressões a fim de estabelecer a paz. O indivíduo que viole a lei dentro de um Estado é passível de sanção. O Estado que transgrida o direito internacional em geral não é punido.”³⁵⁴

Nesse contexto anárquico, o Estado é visto internacionalmente como um ente unitário, atuando em política externa de maneira racional. Um Estado é percebido como unitário porque as diferenças internas – sejam entre seus políticos, sejam em

³⁵³ “O realismo político recusa-se a identificar as aspirações morais de uma determinada nação com as leis morais que governam o universo. Assim como sabe distinguir entre verdade e opinião, é capaz também de separar a verdade da idolatria. Todas as nações são tentadas a vestir suas próprias aspirações e ações particulares com a roupagem dos fins morais do universo. Uma coisa é saber que as nações estão sujeitas à lei moral, e outra, muito diferente, é pretender saber com certeza, o que é bom ou mau no âmbito das relações entre as nações. Há um mundo de diferença entre a crença de que Deus está sempre do seu lado, e que aquilo que se deseja tem de ser também a vontade de Deus.” Morgenthau, *op. cit.*, p. 21.

³⁵⁴ Senarclens, *op. cit.*, p. 18.

virtudes e suas burocracias – não alcançam o âmbito externo e o país fala a seus pares no cenário internacional com uma voz apenas³⁵⁵. A título de exemplo, no caso brasileiro, por maiores que sejam as divergências internamente entre governo e oposição, ou ainda que haja discordância entre o Ministro das Relações Exteriores e o Assessor Especial de Política Externa da Presidência da República, a Política Externa é, e será sempre, na perspectiva realista, a Política Externa do Brasil. Quando celebra acordos no Mercosul, se declara guerra ou participa das atividades da Organização das Nações Unidas (ONU), é o Brasil que está a fazê-lo, e todas as disputas e discordâncias internas foram sanadas se ato internacional foi concretizado.

Claro que os realistas reconhecem a existência dos diversos grupos de pressão no âmbito interno ou mesmo as disputas políticas ou entre as burocracias no seio do Estado. O que pressupõem, entretanto, é que tais disputas não são levadas ao cenário internacional refletindo-se em “várias políticas externas” para um mesmo assunto. As exceções apenas confirmam a regra.

Os Estados, sob a ótica realista, atuam de maneira racional em suas interações no sistema. Nesse contexto, o que importa deve ser a persecução aos interesses definidos em termos de poder. Em política internacional, quando questões morais forem de encontro aos interesses nacionais, a decisão baseada na moral não deve prevalecer diante da escolha racional. Assim, os fins importam mais que os meios.

“(…) [O] realismo político considera que uma política externa racional é uma boa política externa, visto que somente uma política externa racional minimiza riscos e maximiza vantagens; desse modo, satisfaz tanto o preceito moral da prudência como a exigência política de sucesso. (...) Consciente da separação inevitável que existe entre a política externa boa – isto é, racional – e a política externa como ela é realmente, o realismo político sustenta não somente que a teoria tem de ser focalizada sobre os elementos racionais da realidade política, mas também que a política externa tem de ser racional em vista de seus propósitos morais e práticos.”³⁵⁶

Boas intenções não implicam necessariamente em sucesso na política externa. Também não são todas as iniciativas a partir de decisões não-rationais que culminarão em reveses. Entretanto, o que afirmam os realistas é que são grandes os riscos de fracasso na defesa dos interesses nacionais quando são tomadas decisões não-

³⁵⁵ Viotti & Kauppi, *op. cit.*, p. 55.

³⁵⁶ Morgenthau, *op. cit.*, p. 16.

racionais, baseadas em preceitos subjetivos, como a moral. Não que a conduta em política externa deva ser imoral. Também não se pode supor que homens de Estado sempre decidirão racionalmente. O que se deve estar atento é para o perigo das decisões não-racionais³⁵⁷.

Uma vez que a racionalidade deve estar presente na conduta do Estado em suas relações exteriores, o cálculo estratégico é essencial para garantir sua sobrevivência. Nesse sentido, o interesse nacional deverá guiar a conduta dos Estados, e, em meio à guerra de todos contra todos, essencial para a sobrevivência de qualquer ente é a garantia de sua segurança.

No que concerne ao meio internacional heterogêneo, os realistas afirmam que, apesar de juridicamente idênticos e com direitos iguais de pronunciar-se perante o concerto das nações, na prática, a capacidade dos Estados de exercer sua soberania varia consideravelmente. Em outras palavras, não adianta se argüir o artigo segundo da Carta das Nações Unidas³⁵⁸ para que se imponha o princípio da igualdade entre os Estados nas relações internacionais. É incontestável o fato de que os Estados são distintos uns dos outros em virtude de sua grandeza territorial, de suas populações, de sua localização geográfica, de sua capacidade militar, dos níveis de desenvolvimento em que se encontram, de seus recursos econômicos e de suas capacidades de explorar esses recursos etc.

O que os realistas buscam deixar claro é que não se pode querer igualar a China a Liechtenstein ou o Brasil à Somália, ou, ainda, os EUA ao Afeganistão. Nesse sentido, observam que são essas diferenças que fazem com que uns Estados sejam mais ou menos influentes no sistema internacional, e consigam melhor defender seus interesses. A política internacional de cada Estado deverá ser conduzida, portanto, levando-se em consideração as potencialidades e vulnerabilidades desse Estado e as

³⁵⁷ “É claro que nem todas as políticas externas seguiram sempre um caminho tão racional, objetivo e frio. Os elementos eventuais de personalidade, preconceitos e preferências subjetivas, aliadas a todas as fraquezas do intelecto e da vontade a que a carne está sujeita, tendem a desviar a execução das políticas externas de seu curso racional. Particularmente nos casos em que a política externa é conduzida sob as condições de controle democrático, a necessidade de conquistar emoções populares em apoio a essa política não pode deixar de taldar a racionalidade da própria política exterior. Não obstante, uma teoria de política externa que aspire à racionalidade terá, nesse ínterim, como que abstrair esses elementos irracionais e buscar pintar um quadro de política externa mediante o qual se comprove que a essência racional se baseou na experiência, sem os inerentes desvios da racionalidade, que igualmente são encontrados na experiência.” Morgenthau, *op. cit.*, p. 10.

³⁵⁸ Segundo o qual a Organização é “fundada sobre o princípio da igualdade soberana de todos os seus Membros”.

daqueles com os quais vá relacionar-se. A heterogeneidade – econômica, política, militar, cultural, ideológica, social – é a regra, e não levar isso em consideração pode ser tremendamente desastroso para qualquer ator.

A liberdade de ação dos Estados na esfera internacional estará relacionada à força que este tenha frente aos demais. Em *Paz e Guerra entre as Nações*³⁵⁹, Raymond Aron, partindo do pressuposto de que os Estados são soberanos – e, portanto, livres para perseguir sua própria justiça –, admitiu que o direito desses entes de recorrer à força constitui uma das especificidades das relações internacionais.

O pensamento realista inspira-se nas concepções de Thomas Hobbes sobre o “estado de natureza” e, reproduzindo a visão hobbesiana sobre o homem, percebe os Estados numa situação de guerra permanente – não necessariamente de conflito armado permanente –, na qual perseguem seus interesses nacionais. Em âmbito interno, segundo Hobbes, os homens associam-se e abrem mão de parte de sua independência para garantir sua segurança, transferindo uma parcela de seu poder para um soberano – o Estado – que, tornando-se o único e legítimo titular do uso da força (coerção), os protegerá e garantirá a ordem. Na esfera internacional, entretanto, declaram os realistas, não há uma autoridade superior à qual os Estados estejam dispostos a transferir parcela de seu poder ou soberania em troca de segurança.

Para garantir sua segurança, os Estados buscam aumentar seu poder³⁶⁰ – definido em termos de capacidade de influenciar os demais Estados e de ser influenciado o mínimo por eles –, projetando-o no sistema internacional. Esse poder relaciona-se intimamente com o uso da força – sobretudo de poderio político-militar. Entretanto, essa influência não é unicamente político-militar. O poder econômico, por exemplo, não pode ser desconsiderado. Em outras palavras, quanto mais forte for um Estado frente a seus pares, menos sujeito a ser subjugado por estes ele se encontra³⁶¹.

³⁵⁹ Raymond Aron. *Paz e Guerra entre as Nações*. Tradução de Sérgio Bath. 2ª edição. Brasília: Ed. UnB, 1986.

³⁶⁰ “Power is the core concept for realists.” Viotti & Kauppi, *op. cit.*, p. 64.

³⁶¹ “The power of a state is said to consist of capabilities, some of which are economic in nature, such as levels of industrialization and productivity, gross national product, national income on a per capita basis. In an analysis of the economic dimensions of the international politics and the political aspects of international economics, assessing power in its intertwined economic and political contexts, Charles P. Kindleberger defines power as “strength capable of being used efficiently”, that is, “strength plus the capacity to use it effectively” in support to some objective. (...) According to Kindleberger, strength is a means that exists even in the absence of its uses for some goal, whereas power is the use of strength for a particular purpose. In Kindleberger’s words, “prestige is the respect which is paid to power. Influence is the capacity to affect the decisions of others. Dominance is defined as the condition under which A affects

Importante observar que mesmo entre os realistas não há consenso na definição de poder³⁶². Enquanto alguns o entendem como a soma das capacidades militares, econômicas, tecnológicas, diplomáticas de que um Estado dispõe, outros o percebem não apenas de forma absoluta, mas sim como capacidades relativas àquelas de outros Estados. Enquanto aquela analisa o poder do Estado pelo que ele é (ou possui), esta percebe o poder como base no que o Estado é (ou possui) em relação a outros Estados. Daí se falar nas dimensões absolutas e relativas do poder de um ente no sistema internacional.

Mas essas são visões estáticas do poder. Sob uma perspectiva dinâmica, o grau de influência de um ente não é apenas determinado por suas capacidades absolutas ou relativas a outros entes, mas pela vontade de usar (ou não) essas capacidades e pelo seu real controle – ou influência – sobre os outros Estados. Poder-se-ia, nesse sentido, identificar o poder de Estado em virtude de seu comportamento nas relações com seus pares no sistema internacional³⁶³. A capacidade de influência baseia-se em coerção e consenso e é nesse sentido que operam os atores em relação aos outros.

Para Morgenthau³⁶⁴, poder significa “controle do homem sobre as mentes e ações de outros homens”. A política internacional, como toda política, tem por base os conflitos relacionados à distribuição do poder e dos recursos econômicos. Assim, os Estados se conduzirão na esfera internacional considerando essa disputa por poder e por recursos econômicos. E os governos não devem ter objetivos maiores que os da defesa de seus “interesses nacionais”, dos quais assegurar sua sobrevivência é o mais importante. É exatamente a conduta dos atores internacionais em uma persecução, muitas das vezes desordenada, por seus interesses nacionais que leva à situação de conflito e caos³⁶⁵.

a significant number of B's decisions without B affecting those of A" (...).” Dougherty & Pfaltzgraff Jr., *op. cit.*, p. 73.

³⁶² Viotti & Kauppi, *op. cit.*, p. 64.

³⁶³ Viotti & Kauppi, *op. cit.*, pp. 64-65.

³⁶⁴ Morgenthau, *op. cit.*, p. 51.

³⁶⁵ “(...) Os povos e os políticos podem buscar, como fim último, liberdade, segurança, prosperidade ou poder em si mesmo. Eles podem definir seus objetivos em termos de um ideal religioso, filosófico, econômico e social. Podem desejar que esse ideal se materialize, quer em virtude de sua força interna, quer graças à intervenção divina ou como resultado natural do desenvolvimento dos negócios humanos. Podem ainda tentar facilitar sua realização mediante o recurso a meios não políticos, tais como cooperação técnica com outras nações ou organismos internacionais. Contudo, sempre que buscarem realizar o seu objetivo por meio da política internacional, eles estarão lutando por poder (...).” Morgenthau, *op. cit.*, p. 49.

Claro que há diferentes maneiras dos atores buscarem sua segurança. Para assegurar a independência, e de acordo com a posição e o *status* internacional, buscar-se-á a proteção de uma grande Potência, a participação em sistemas de segurança coletiva ou em alianças políticas ou militares. De qualquer maneira, a maioria dos Estados dispõe de forças armadas para garantir sua segurança – e aqueles que renunciaram a elas acabarão necessariamente confiando sua defesa à proteção de uma Potência.

A política internacional, portanto, deverá refletir a preocupação do Estado em atuar em um sistema internacional sem governo central, em constante estado de conflito, de disputa por poder, com os outros Estados. Segundo Morgenthau, a “política internacional, como toda política, é uma luta pelo poder. Quaisquer que sejam os fins últimos da política internacional, o poder é sempre o fim imediato”³⁶⁶.

Paradoxalmente, uma vez que é impossível a coexistência em um sistema internacional caótico, em uma guerra de todos contra todos, os realistas acreditam em uma ordem internacional, a qual é estabelecida pelas Potências – os Estados mais poderosos –, que a impõem aos demais atores. A ordem se fundamenta em um equilíbrio de poder instituído pelas relações entre as Potências.

Nas disputas de poder, as nações seguem políticas com três objetivos: preservar os *status quo*, expandir seu poder de forma imperialista ou angariar prestígio. Para Morgenthau, tanto a política doméstica quanto a internacional resumem-se em três condutas básicas: manter o poder, aumentar o poder, ou demonstrar o poder. Quando uma Potência aumenta sua esfera de poder, entrará em atrito com as demais – que não aceitarão ver sua capacidade de influência diminuída. Dessa maneira, o sistema poderá ser levado ao desequilíbrio, chegando-se ao conflito entre os Estados poderosos, que culminará, por sua vez, em uma nova ordem imposta pelos vencedores.

Os realistas não acreditam em uma ordem internacional instituída por princípios morais e fraternos. Qualquer forma de cooperação internacional será conduzida pelos Estados enquanto esses perceberem que a cooperação garantirá mais segurança que a não-cooperação. As instituições internacionais são frágeis e somente prevalecem enquanto for mais conveniente para as Potências. No meio internacional, o Direito acaba quando a força começa.

³⁶⁶ Morgenthau, *op. cit.*, p. 49.

Destarte, para os realistas, os Estados só seguirão e defenderão o direito internacional enquanto isso lhes for interessante. Caso as instituições jurídicas internacionais contrariem interesses de um Estado, este não se furtará em violá-las, desde que tenha capacidade – em termos de potencialidade de uso da força – para fazê-lo e para suportar as reações dos outros Estados que defendam aqueles institutos. Periodicamente, os governos recorrem à força e violam os princípios de Direito Internacional – inventam, inclusive, argumentos jurídicos para ocultar sua política de agressão.

Portanto, em um sistema internacional anárquico, o equilíbrio de poder é percebido pelos realistas como o melhor meio para lidar com as disputas entre os Estados. Dougherty e Pfaltzgraff Jr. comentam a percepção de Morgenthau sobre equilíbrio de poder:

“(...) He defined balance of power as (1) a policy aimed at a certain state of affairs, (2) an actual state of affairs, (3) an approximately equal distribution of power, and (4) any distribution of power. However, it is not the balance of power itself, but the international consensus on which it is built that preserves international peace. ‘Before the balance of power could impose its restraints upon the power aspirations of nations through the mechanical interplay of opposing forces, the competing nations had first to restrain themselves by accepting the system of the balance of power as the common framework of their endeavors.’ Such a consensus ‘kept in check the limitless desire for power, potentially inherent, as we know, in all imperialisms, and prevented it from becoming a political actuality’.”³⁶⁷

Finalmente, para sintetizar o pensamento realista, recorre-se à lição de Philippe Braillard³⁶⁸:

“Para Morgenthau é o poder (*power*) e, mais precisamente, a procura pelo poder, que é o fundamento de toda a relação política e que constitui, assim, o conceito chave de toda a teoria política. Esta procura do poder está inscrita profundamente na natureza humana onde tem a sua origem, natureza que não é essencialmente boa já que ela confere a todos os homens um ardente desejo de poder ou *animus dominandi*, e os faz, com frequência, agir como uma ave de rapina, pelo menos ao nível das relações dos

³⁶⁷ Dougherty & Pfaltzgraff Jr., *op. cit.*, p. 79.

³⁶⁸ Philippe Braillard. *Teoria das Relações Internacionais*. Tradução de J.J. Pereira Gomes e A. Silva Dias. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990, p. 115.

grupos sociais entre si. Temos, por isso, no fundamento da teoria política de Morgenthau, uma visão filosófica do homem, uma antropologia, marcada pelo pessimismo que é fortemente inspirada pela obra do teólogo Reinhold Niebuhr, um dos mestres do pensamento da escola realista americana. (...) No que respeita particularmente à política internacional, ‘a aspiração ao poder por parte das diversas nações, cada uma procurando manter ou modificar o *status quo*, conduz, necessariamente, a uma configuração que constitui o que chamamos de equilíbrio [de poder] (*balance of power*) e as políticas que visam conservar esse equilíbrio’. Ao estabelecer uma ligação necessária entre a aspiração das nações ao poder e as políticas de equilíbrio, Morgenthau pretende evitar o erro cometido pelos que acreditam que podemos escolher entre a política fundada no equilíbrio e uma política, de um gênero melhor, esquecendo que todos os Estados procuram os seus interesses, exprimidos em termos de poder.”

Críticas ao Realismo

Claro que o Realismo tem sofrido pesadas críticas ao longo de décadas. Por exemplo, afirma-se que a teoria negligencia aspectos sociais, culturais ou mesmo econômicos, dando valor exacerbado a aspectos político-militares. Outros defendem que “o conceito de poder está mal definido e seu emprego é demasiado vago, porque o poder pode ser, ao mesmo tempo, um fim, um meio, um motivo e uma relação”. Também alguns asseveram que o Realismo falha ao tentar prover “*a general explanatory theory of international politics or a prescriptive framework for foreign policy*”³⁶⁹.

Há, ainda, os críticos ao Realismo que lembram que o interesse nacional, definido em termos de poder, é discutível, uma vez que é complicado determinar e quantificar esse interesse. Ademais, o Estado jamais poderia ser considerado um ator unitário e racional, e as decisões e ações de política externa são fruto de um complexo conjunto de interesses de forças em diferentes níveis da sociedade interna. Daí que interesse nacional seria um conceito bastante subjetivo, tanto em virtude da diversidade das forças do interior do Estado que estabelecem quais são as prioridades e os interesses da nação quanto devido à heterogeneidade do Sistema Internacional.

Finalmente, tem-se a crítica de que a teoria realista assenta-se numa visão das relações internacionais limitada à configuração dessas relações no século XVIII e XIX, ou mesmo da primeira metade do século XX, sendo inadequada ao sistema

³⁶⁹ Donnelly, *op. cit.*, p. 2.

internacional contemporâneo, marcado pela diversidade de atores e de grupos que se relacionam internacionalmente. Foge ao escopo deste trabalho aprofundar o debate sobre a validade do Realismo. Para efeitos desta Tese, partimos da constatação de que, em que pese todas as contestações à perspectiva realista, esta continua sendo a grande norteadora da teoria e da prática das relações internacionais do Ocidente³⁷⁰.

Realismo e Atividade de Inteligência

Não parece fácil adequar a atividade de inteligência em qualquer corrente teórica de Relações Internacionais. De fato, o que se pode tentar fazer é buscar entender o tema sob o prisma de uma dessas correntes não de maneira absoluta, mas com base em aspectos importantes de certa perspectiva teórica. A opção nesta Tese foi pelo Realismo para nortear a análise do trabalho.

A opção pelo Realismo ocorre em virtude de ser a atividade de inteligência um recurso do Estado na persecução de seus interesses. No que concerne à inteligência externa, então, as regras de atuação dos serviços são estabelecidas pelo Estado ao qual pertencem e a atividade envolve, muitas vezes, a violação a normas internacionais, e à lei do país onde se realiza a operação. Muitas das operações realizadas no exterior seriam ilegais e inaceitáveis no Estado de origem dos executores, mas é assim que ocorre. Nesse sentido, apenas sob uma perspectiva pragmática e não-utópica, baseada na defesa do interesse nacional, é que se é possível explicar os procedimentos adotados pelos serviços secretos, em especial no que concerne a ações clandestinas.

Ademais, apesar de ser uma atividade tão antiga quanto a própria humanidade, apenas há cerca de cinquenta anos é que se começou a estudá-la como disciplina acadêmica e se falou de uma “teoria de inteligência”³⁷¹. Segundo Martin Rudner, ainda não há uma teoria concluída para a “atividade de inteligência”³⁷², no que Gill e Phytian estão plenamente de acordo³⁷³. Sobre o tema, Gill e Phytian³⁷⁴ assinalam que uma teoria de inteligência deve ser capaz de:

³⁷⁰ Sobre o assunto, vide também, de T.V Paul, James Wirtz, e Michel Fortmann,. *Balance of Power – Theory and Practice in the 21st Century* (Stanford: Stanford University Press, 2004).

³⁷¹ Gill & Phytian, *op. cit.*, p. 8.

³⁷² Entrevista em junho de 2006.

³⁷³ Gill & Phytian, *op. cit.*, p. 8.

- ser clara sobre o que significa inteligência;
- explicar como se opera em inteligência;
- explicar as circunstâncias sob as quais a inteligência tem êxito ou falha;
- informar aos cidadãos o suficiente para ajudar a prevenir excessos por parte dos serviços de inteligência;
- facilitar a pesquisa comparada em estruturas de inteligência alternativas.

Destarte, no próximo Capítulo serão apresentados os elementos teóricos sobre a atividade de inteligência, bem como alguns métodos utilizados pelos serviços secretos. Trata-se de análise do que é comumente conhecido como “doutrina de inteligência”, comum à maioria dos órgãos de informações do Ocidente. Reitere-se que o tema desta Tese terá como marco teórico predominantemente a perspectiva realista das relações internacionais, com destaque para sua vertente neorealista.

CONCLUSÕES

Com o primeiro Capítulo, buscou-se apresentar a importância da atividade de inteligência nas relações internacionais. De fato, o que se tentou assinalar é a existência, desde a mais remota Antigüidade, de um “mundo paralelo” de homens³⁷⁵ e equipamentos empregados para assessorar aqueles que tomam decisões nas mais altas esferas do Estado – e de outros atores internacionais.

Como marco teórico, percebeu-se que o Realismo traria fundamentos mais aplicáveis à atividade de inteligência, uma vez que esta se dá dentro de um sistema de disputa pelo poder por parte de Estados, no qual as questões de alta política têm sido as mais relevantes – ao menos até o fim do século XX – e como um instrumento desses Estados para aumentarem sua influência no tabuleiro internacional.

O Capítulo seguinte refere-se a conceitos elementares, aspectos teóricos e métodos da atividade de inteligência propriamente dita.

³⁷⁴ Gill & Phythian, *op. cit.*, p. 19.

³⁷⁵ Livro interessante sobre os homens e mulheres que marcaram a atividade de inteligência nesse mundo paralelo é o de Ernest Volkman, *Spies – The Secret Agents Who Changed the Course of History* (*op. cit.*). Na mesma linha, há, também de Volkman, *The History of Espionage* (London: Carlton Books, 2007).

CAPÍTULO II

A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

“Intelligence services are vital and troublesome. They are vital because to thrive, or even to survive, the state has to understand its environment and assess actual and potential adversaries. Without good intelligence, a country will thrash about blindly or allow threats to grow without taking countermeasures. It is trite to say that knowledge is power, and perhaps it is more accurate to say that knowledge is needed if power is to be used well.”

Robert Jervis

“Every morning I start my day with an intelligence report. (...) The intelligence I receive informs just about every foreign policy decision we make.”

Bill Clinton, 1995

Antes de se iniciar qualquer estudo sobre o controle da atividade de inteligência, fundamental que sejam apresentados aspectos teóricos dessa área do conhecimento ainda pouco explorada no Brasil, em termos acadêmicos³⁷⁶. De fato, convém perguntar, preliminarmente, o que significa atividade de inteligência, quais suas origens, classificação das várias modalidades de inteligência, algo sobre seus métodos, e, por último, qual a relevância da atividade de inteligência para a segurança do Estado e da sociedade³⁷⁷ nos dias atuais. Esses serão os assuntos tratados no presente Capítulo.

³⁷⁶ Marco A. C. Cepik. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 20.

³⁷⁷ Registre-se que apesar de cada vez mais consolidado o recurso à atividade de inteligência nos meios privados, tendo-se inclusive cunhado a expressão “inteligência competitiva” para designar o uso dos métodos de coleta de informações e análise por instituições privadas, o presente trabalho se restringirá ao estudo da atividade na área pública, mais especificamente, da inteligência de Estado ou Inteligência Estratégica.

ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: CONCEITO

O que vem a ser “atividade de inteligência”? São muitos os conceitos de inteligência fora do âmbito das ciências cognitivas. Dentre as diversas definições, convém destacar algumas, a título de introdução ao tema. José Manuel Ugarte³⁷⁸ considera inteligência um produto sob a forma de conhecimento, informação elaborada. O autor lembra, ainda, que é atividade ou função estatal, realizada por uma organização ou conjunto de organizações. Ugarte também ressalta o papel do “segredo” na atividade de inteligência.

Com base na clássica definição de Sherman Kent³⁷⁹, Ugarte lembra que “*la información es conocimiento, la información es organización, (...) la información es actividad*” e que “*(...) inteligencia (...) es el conocimiento que nuestros hombres, civiles y militares, que ocupan cargos elevados, deben poseer para salvaguardar el bienestar nacional*”.

Assim, entre as concepções mais conhecidas de inteligência está a de Kent³⁸⁰, que descreve inteligência sob três facetas: conhecimento, organização, e atividade. Esses três aspectos também podem ser entendidos como produto, organização e processo.

- **Inteligência como produto, conhecimento produzido:** trata-se do resultado do processo de produção de conhecimento e que tem como cliente o tomador de decisão em diferentes níveis. Assim, o relatório/documento produzido com base em um processo que usa metodologia de inteligência também é chamado de inteligência. Inteligência é, portanto, conhecimento produzido³⁸¹.

³⁷⁸ José Manuel Ugarte. *Control Público de la Actividad de Inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa*. (Trabalho apresentado no Congresso Internacional “*Post-Globalización: Redefinición de la Seguridad y la Defensa Regional en el Cono Sur*”, promovido pelo Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, em Buenos Aires, 2002).

³⁷⁹ Sherman Kent. *Strategic intelligence for American world policy*. Princeton: Princeton University Press, 1949. Trabalhou-se nesta Tese com as várias edições da obra de Kent, particularmente as de 1949 (1ª), a de 1965 (2ª) e a 1966 (3ª).

³⁸⁰ A obra de Kent é um clássico sobre atividade de inteligência e leitura obrigatória para qualquer um que queira estudar essa área. Foi livro de cabeceira de diversos serviços secretos pelo mundo, inclusive no Brasil.

³⁸¹ “*Intelligence means knowledge. It can not be stretched to mean all knowledge, at least it means an amazing bulk and assortment of knowledge. [Strategic Intelligence deals with] (...) the intelligence trade as ‘high level foreign positive intelligence’. This phrase is short for the kind of knowledge our state possess regarding other states in order to assure itself that its cause will not suffer nor its undertakings fail because its statesmen and soldiers plan and act in ignorance. This is the knowledge upon which we*

- **Inteligência como organização:** diz respeito às estruturas funcionais que têm como missão primordial a obtenção de informações e produção de conhecimento de inteligência. Em outras palavras, são as organizações que atuam na busca do dado negado, na produção de inteligência e na salvaguarda dessas informações, os serviços secretos³⁸².
- **Inteligência como atividade ou processo:** refere-se aos meios pelos quais certos tipos de informação são requeridos, coletados/buscados, analisados e difundidos, e, ainda, os procedimentos para a obtenção de determinados dados, em especial aqueles protegidos³⁸³. Esse processo segue metodologia própria³⁸⁴.

O *International Dictionary of Intelligence* define inteligência como “*the product resulting from the collecting and processing of information concerning actual and potential situations and conditions relating to domestic and foreign activities and to domestic and foreign or US and enemy-held areas*”³⁸⁵. O Departamento de Defesa (DoD) dos Estados Unidos da América (EUA) converge com esse entendimento definindo inteligência como “o produto resultante da coleta, processamento, integração, análise, avaliação e interpretação de informações disponíveis referentes a países ou

base our high-level national policy toward the other states of the world.” Sherman Kent. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Hamden, Connecticut: Archon Books, 2nd ed. 1965, p. 3.

³⁸² “Intelligence is an institution; it is a physical organization of living people which pursues the special kind of knowledge as issue. Such an organization must be prepared to put foreign countries under surveillance and must be prepared to expound their pasts, presents and probable futures. It must be sure that it produces in the way of information on these countries is useful to the people who make the decisions: that is, that it is relevant to their problems, that it is complete, accurate, and timely. It follows that such organization must have a staff of skilled experts who at the same time know (or can be told) what the current foreign policy and strategic problems are, and who will devote their professional skill to producing useful information on these problems.” Kent (1965), *op. cit.*, p. 69.

³⁸³ “(...) the word intelligence is used not merely to designate the types of knowledge (...) and the organization to produce this knowledge, it is used as a synonym for the activity which the organization performs.” Kent (1965), *op. cit.*, p. 151.

³⁸⁴ “Intelligence is a process by which data is refined into a usable form for decision-makers. It is also a structure of organizations that collect and process information. It is the relationship between processes and structures that determines the successful outcome of the intelligence activity.” Gregh Hannah, Kevin O’Brien, Andrew Rathmell. *Technical Report: Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*, prepared for the United Kingdom’s Security Sector Advisory Team, RAND Europe, Cambridge (June 2005), p. iv. Disponível em http://rand.org/pubs/technical_reports/2005/RAND_TR288.pdf (acesso em 01/05/2008)

³⁸⁵ Carl, Leo. *International Dictionary of Intelligence*. McLean, VA: Maven Books, 1990.

áreas no exterior”³⁸⁶. Registre-se que, associadas à atividade de inteligência estão a contra-inteligência e as “ações encobertas”³⁸⁷.

Já a Agência Central de Inteligência dos EUA (CIA) traz uma definição mais ampla e, diga-se de passagem, bastante genérica do que viria a ser inteligência:

*“Reduced to its simplest terms, intelligence is knowledge and foreknowledge of the world around us the prelude to decision and action by US policymakers. Intelligence organizations provide this information in a fashion that helps consumers, either civilian leaders or military commanders, to consider alternative options and outcomes. The intelligence process involves the painstaking and generally tedious collection of facts, their analysis, quick and clear evaluations, production of intelligence assessments, and their timely dissemination to consumers. Above all, the analytical process must be rigorous, timely, and relevant to policy needs and concerns.”*³⁸⁸

Mais completa que a definição da CIA é a do Auditor-Geral do Canadá, que resume a percepção canadense de inteligência, enfocando sua importância para o assessoramento do processo decisório governamental e o aspecto do “dado negado” utilizado na produção de conhecimento:

*“The term “intelligence”, (...) refers to information needed by the government that, in whole or in part, is not available from conventional sources. The distinguishing characteristic of intelligence, therefore, is that it requires having access to information collected by “secret”, or clandestine, means. Information gathered in this way can be used in either a raw or an assessed form. When assessed, such information is frequently interpreted in combination with other information available from conventional sources; for example, the print media. Both raw intelligence, and assessed intelligence that is objective and policy-neutral, can contribute to informed policy analysis and decision making by the government.”*³⁸⁹ (Grifos nossos)

³⁸⁶ Joint Chief of Staff, *U.S. Department of Defense Dictionary of Military Terms*. New York: Arco Publishing, 1988, p. 183 (livre tradução).

³⁸⁷ Comum no jargão de inteligência anglo-saxônico, o termo “ações encobertas” (*covert actions*) não encontra grande espaço na doutrina brasileira de inteligência. De fato, “ações encobertas” é raramente empregado pela comunidade de inteligência do Brasil, que prefere falar de “operações de inteligência”, ou “operações clandestinas”.

³⁸⁸ Central Intelligence Agency, *A Consumer's Guide to Intelligence*, OPAI 93-00092, September 1993, p.1.

³⁸⁹ Canada. Auditor General of Canada. “*The Canadian Intelligence Community – Control and Accountability – 1996, Chapter 27*”, Report of the Auditor General of Canada – November 1996. Disponível em <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/9627ce.html>, (acesso em 29/09/2005).

De acordo com um relatório preparado pelo *United Kingdom's Security Development Advisory Team*, em junho de 2005, também é importante assinalar o vínculo da atividade de inteligência com a obtenção do dado negado para assessoramento do processo decisório:

*“Intelligence is a special kind of knowledge, a specialized subset of information that has been put through a systematic analytical process in order to support a state's decision and policy makers. It exists because some states or actors seek to hide information from other states or actors, who in turn seek to discover hidden information by secret or covert means.”*³⁹⁰

Para Abraham Shulsky e Dary Schmitt³⁹¹, inteligência compreende informação, atividades e organizações. Os autores identificam inteligência com a informação relevante para se formular e implementar políticas voltadas aos interesses de segurança nacional e para lidar com as ameaças – atuais ou potenciais – a esses interesses³⁹². Já como atividade, a inteligência compreende a coleta e a análise de informações e inclui atividades destinadas a conter as ações de inteligência adversas³⁹³ – nesse sentido, a contra-inteligência estaria contida na inteligência. Por fim, o termo também diz respeito a organizações que exerçam a atividade, atribuindo a essas organizações uma de suas características mais importantes, o secretismo necessário à conduta de suas atividades³⁹⁴.

³⁹⁰ Gregh Hannah, Kevin O'Brien, Andrew Rathmell. *Technical Report: Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*, prepared for the United Kingdom's Security Sector Advisory Team, RAND Europe, Cambridge (June 2005): www.dfid.gov.uk/pubs/files/intelligence-security-reform.pdf, p. iii.

³⁹¹ Abraham Shulsky; Gary J. Schmitt. *Silent warfare: understanding the world of intelligence*. Washington, D.C.: Brassey's, 3rd edition: 2002, pp. 1-3.

³⁹² *“Intelligence refers to information relevant to a government's formulation and implementation of policy to further its national security interests and to deal with threats from actual or potential adversaries. (...) In the most obvious and often most important case, this information has to do action. Potential or actual enemies typically do their best to keep this type of information secret. Of course, other types of secret information may be equally important – for example, information about another country's diplomatic activities and intentions, as well as about intelligence activities.”* Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 1.

³⁹³ *“Intelligence thus comprises a wide range of activities. For example, there are various methods of collecting information, such as espionage, aerial photography, interception of communications, and research using publicly available documents (...).”* Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 2

³⁹⁴ *“(...) One of the most notable characteristics of such organizations is the secrecy with which their activities must be conducted. Many of their methods of operation, such as the use of undercover agents or strict rules concerning access to information, derive from this requirement. Since intelligence agencies are organized to enhance their capacity for secrecy, they also may be given, along with their information functions, the responsibility of undertaken secret activities to advance their governments' foreign policy objectives more directly.”* Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 2.

De fato, é essencial à atividade de inteligência o trabalho sob a égide do “segredo”³⁹⁵. O manuseio do dado sigiloso, bem como as técnicas sigilosas para obtenção do dado negado são inerentes à atividade de inteligência³⁹⁶. Claro que essa característica pode gerar reações da sociedade e de órgãos do Estado, que exigem maior transparência na atividade de inteligência. Daí a importância nas democracias de um controle, em especial externo, das organizações encarregadas da atividade inteligência, que será objeto do Capítulo III.

De acordo com Mark Lowenthal, que também segue a percepção de Kent, inteligência é o “processo pelo qual certos tipos de informação importante para a segurança nacional são requeridos, coletados, analisados e disponibilizados aos tomadores de decisão (*policymakers*). É também o produto desse processo, a salvaguarda desses processos e dessa informação pela contra-inteligência, e o desenvolvimento de operações de acordo com a demanda de autoridades legítimas”³⁹⁷. O professor da Universidade de Colúmbia diferencia inteligência de informação:

*“To many people, intelligence seems little different from information, except that it is probably secret. However, it is important to distinguish between the two. Information is anything that can be known, regardless of how it may be discovered. Intelligence refers to information that meets the stated or understood needs of policy makers and has been collected, refined and narrowed to meet those needs. Intelligence is a subset of the broader category of information; intelligence and the entire process by which it is identified, obtained, and analyzed respond to the needs of policymakers. All intelligence is information; not all information is intelligence.”*³⁹⁸

³⁹⁵ “(...) outro traço persistente na trajetória dos serviços de inteligência é justamente sua relativa opacidade, o manto de segredo que cerca suas atividades. Como a transparência dos atos governamentais é um dos requisitos mais valorizados da prática política contemporânea (...), não é de se estranhar que a mera existência dos serviços de inteligência gere desconfiança e insegurança nos cidadãos dos próprios países que têm organizações desse tipo. A visão negativa que os cidadãos tendem a ter dos serviços de inteligência de seus próprios países faz da transparência um enorme desafio no processo de institucionalização dessas atividades.” Cepik, *op. cit.*, p. 15.

³⁹⁶ “O Estado é, em sua essência, cercado pelo secreto, faz parte das ações de governo, da manutenção da soberania e da obtenção de vantagens estratégicas para o país esse manto de proteção às informações ditas de “segurança nacional” e a busca por informações que possam revelar ameaças ou oportunidades ao País. Desta forma, o Estado não pode prescindir dos serviços de Inteligência, pois estes produzem o conhecimento necessário à tomada de decisões e trabalham na proteção destas informações, impedindo que elementos de Inteligência adversos comprometam os interesses nacionais.” Robson José de Macedo Gonçalves. “A inteligência e o Poder Legislativo” (*separata*), p. 5. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/senado/seseg/doc/ArtigoRobson1.pdf> (acesso em 01/05/2008).

³⁹⁷ Mark M. Lowenthal. *Intelligence: from Secrets to Policy*. Washington, D.C.: CQ Press, 2nd edition, 2003, p.8.

³⁹⁸ Lowenthal, *op. cit.*, pp. 1-2.

Assim, nessa perspectiva anglo-saxônica, inteligência seria a informação processada e analisada com o objetivo de assessorar o processo decisório. Essa percepção do termo inteligência foi incorporado à doutrina brasileira a partir da década de 1990, após a redemocratização, quando o termo “informações”, mais adequado à língua portuguesa foi substituído por “inteligência”³⁹⁹. As razões dessa mudança foram sobretudo de ordem política, de modo a se tentar banir termos associados ao regime autoritário. Fica o esclarecimento de que, na nova doutrina brasileira de segurança, “informações” passou a ser entendido como “inteligência”, que também não é a mesma coisa de “informação”, mais relacionada com um conjunto de conhecimentos reunidos sobre determinado assunto⁴⁰⁰.

O Glossário da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) também diferencia “inteligência” de “informação”. Na perspectiva da OTAN, a “informação” se refere aos dados brutos, que serão analisados para a produção de um conhecimento de inteligência, informação processada com vistas a subsidiar o processo decisório⁴⁰¹. E o Glossário registra também o termo “inteligência estratégica”, como “inteligência destinada a subsidiar a elaboração de planos militares e políticos em âmbito nacional e internacional”⁴⁰². Essa é a perspectiva da atual doutrina brasileira de inteligência.

Ainda nesse sentido, Marco Cepik registra que uma “definição ampla diz que inteligência é toda informação coletada, organizada ou analisada para atender as demandas de um tomador de decisão qualquer”⁴⁰³. Ao discorrer sobre o conceito, Cepik lembra que inteligência é o mesmo que conhecimento ou informação analisada.

No entendimento da Escola Superior de Guerra (ESG), a informação relaciona-se a conhecimento objetivo de um fato ou situação, cuja obtenção é realizada

³⁹⁹ Vale lembrar que em francês se mantém o termo “informações” (*renseignement*) e não inteligência. Em Portugal, a terminologia “informações” também é preservada.

⁴⁰⁰ Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.

⁴⁰¹ “**Intelligence/renseignement** – *The product resulting from the processing of information concerning foreign nations, hostile or potentially hostile forces or elements, or areas of actual or potential operations. The term is also applied to the activity which results in the product and to the organizations engaged in such activity. (...) Information/renseignement brut* – *Unprocessed data of every description which may be used in the production of intelligence.*” *NATO Glossary of Terms and Definitions. Part II and III - Modified Version - August, 07, 2000.* Disponível em http://www.dtic.mil/doctrine/jel/other_pubs/aap_6v.pdf (acesso em 29/09/2005).

⁴⁰² **Strategic intelligence / renseignement stratégique** - *Intelligence which is required for the formation of policy and military plans at national and international levels. NATO Glossary of Terms and Definitions. Part II and III - Modified Version - August, 07, 2000, op. cit.* (acesso em 29/09/2005).

⁴⁰³ Cepik, *op. cit.*, pp.27-29.

por meio de técnica própria, de que se valem os governos para obter uma visão clara do que esteja acontecendo ou por acontecer e que lhes permite, portanto, prever acompanhar e corrigir rumos, quando necessários. Esse conceito ainda está muito associado ao de “informações”. Nesse sentido, a ESG destaca a importância das informações em cenários, no âmbito nacional e internacional, de “constante mutação”, o que exige dos governos uma permanente atenção dirigida à obtenção de novos e complementares conhecimentos. Importante não confundir informação com “informe”, o qual se refere, na doutrina pátria de inteligência, ao conhecimento de qualquer dado, fato ou situação que ainda não tenha sido submetido a método técnico-científico de processamento e análise.

Na percepção de Washington Platt, outro autor clássico da área de inteligência, “informações (*intelligence*) é um termo específico e significativo, derivado da informação, informe, fato ou dado que foi selecionado, avaliado, interpretado e, finalmente, expresso de forma tal que evidencie sua importância para determinado problema de política nacional corrente”. Platt acrescenta que “esta definição traz à tona o problema da distorção entre o informe bruto (*raw information*) e a informação acabada (*finished intelligence*), distinção que é objeto de tanto orgulho profissional da Comunidade de Informações.”⁴⁰⁴

Há autores que associam o conceito de inteligência a suas funções – inteligência, contra-inteligência e ações operacionais que venham a subsidiar as duas primeiras (relacionadas na doutrina anglo-saxônica como “*covert actions*”). Assim o percebe Loch Johnson:

“Intelligence commonly encompasses two broad meanings. First, the secret agencies acquire and interpret information about threats and opportunities that confront the nation, in an imperfect attempt to reduce the gaps and ambiguities that plague open sources of knowledge about the world. A nation especially seeks secret information to help it prevail in times of war, with as few casualties as possible. Second, based on information derived from denied and open sources, policymakers call upon their intelligence agencies to shield the nation against harm (counterintelligence) while advancing its interests through the secret manipulation of foreign events and personalities (covert action). Intelligence thus involves both information and response. The support that the secret agencies provide to policy officers on these fronts can be

⁴⁰⁴ Washington Platt. *A produção de informações estratégicas*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército/Livraria Agir Editora, 1974, p. 30.

*crucial in a world dependent on fragile economic relationships and cursed by weapons of mass destruction.*⁴⁰⁵

O “Glossário de Inteligência Competitiva”, da Associação Brasileira de Inteligência Competitiva (ABRAIC), apresenta a seguinte definição de Atividade de inteligência:

“Processo que tem como objetivo produzir Inteligência para a tomada de decisão ou desenvolver atividades que objetivam negar a um ator a possibilidade de levantar dados/informações por meio de coleta/busca sobre o modo de agir de outro ator. Constitui-se de processo informacional proativo e sistemático que visa identificar os atores e as forças que regem as atividades da organização, reduzir o risco e conduzir o tomador de decisão a melhor posicionar-se em seu ambiente, bem como proteger o conhecimento sensível gerado. Caracteriza-se pela coleta/busca de dados/informações que os outros não estão vendo – quer porque estão ocultos e/ou desconexos, quer porque estão camuflados ou mesmo distorcidos –, e sua posterior análise e identificação de impactos para a organização.”⁴⁰⁶

Já Peter Gill e Mark Phytian apresentam sua definição própria de inteligência sob a perspectiva das atividades desenvolvidas, considerando o ciclo da inteligência e os aspectos de segredo, proteção contra ameaça e assessoramento estratégico do processo decisório:

*“Intelligence is the umbrella term to the range of activities – from planning and information collection to analysis and dissemination – conducted in secret, and aimed at maintaining or enhancing relative security by providing forewarning of threats or potential threats in a manner that allows for the timely implementation of a preventive policy or strategy, where deemed desirable, covert activities.”*⁴⁰⁷

Diante de todas essas distintas conceituações, o que se pode depreender do conceito de inteligência é que este repousa nos seguintes aspectos que lhe são inerentes:

⁴⁰⁵ Loch K. Johnson, *Secret Agencies: U.S. Intelligence in a Hostile World*. New Haven: Yale University Press, 1996, p. 119.

⁴⁰⁶ Associação Brasileira dos Analistas de Inteligência Competitiva, “Glossário de Inteligência Competitiva”. Disponível em www.abraic.org.br (acesso em 21/11/2005).

⁴⁰⁷ Peter Gill & Mark Phytian. *Intelligence in an Insecure World*. Cambridge: Polity Press, 2006, p. 7.

- 1) A idéia de **conhecimento processado** – a partir de fontes (abertas ou não), chega-se a um produto de uma análise com bases nos princípios e métodos da doutrina de inteligência.
- 2) O **manuseio de informações sigilosas** (dado negado) referentes a ameaças e oportunidades – reais ou potenciais – relacionadas a assuntos de interesse do tomador de decisão. A inteligência de Estado lida necessariamente com assuntos sigilosos.
- 3) O **objetivo central**, que é **assessorar o processo decisório e salvaguardar os interesses nacionais**⁴⁰⁸.

Diversas outras definições de inteligência poderiam ser apresentadas. Entretanto, para efeitos do presente trabalho, conceito de inteligência importante é aquele apresentado na Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). De acordo com o art. 2º da referida Lei, entende-se por inteligência “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”. Contra-Inteligência, por sua vez, é a atividade voltada à “neutralização da Inteligência adversa” (art. 3º) – a qual pode ser tanto de governos como de organizações privadas. Ambos os conceitos são reiterados no Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002⁴⁰⁹.

Assim, para se compreender o significado de inteligência, é fundamental que se entenda que se trata de um conhecimento processado – a partir de matéria bruta, com metodologia própria –, obtido de fontes com algum aspecto de sigilo e com o objetivo de assessorar o processo decisório. Atente-se para o fato de que a inteligência

⁴⁰⁸ “Intelligence (...) is knowledge which our highly placed civilians and military men have to safeguard the national welfare.” Kent (1965), *op. cit.*, p. xxi.

⁴⁰⁹ “Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, entende-se como inteligência a atividade de 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. (...) Art. 3º Entende-se como contra-inteligência 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.” Decreto nº 4.376/2002.

lida também com fontes abertas, ostensivas, mas para que se produza um conhecimento de inteligência é necessário, de maneira geral, que haja alguma parcela de dados sigilosos em sua produção. Claro que pode haver produção de conhecimento de inteligência que seja sigiloso não necessariamente pelos dados nele utilizados, mas pela análise realizada⁴¹⁰. Além de conhecimento, a atividade de inteligência poderá ser o processo de produção em si ou, ainda, a organização encarregada de obter, produzir e difundir inteligência, também chamada de serviço secreto⁴¹¹. Destarte, essa gama de definições acaba sintetizada na concepção original de Kent, que entende inteligência como conhecimento (produto), atividade (processo) e organização (produtor⁴¹²) – vide Tabela II.1.

<i>Tabela II.1. Aceções de Inteligência segundo Sherman Kent</i>	
<i>Inteligência</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Conhecimento (produto)</i> • <i>Atividade (processo)</i> • <i>Organização (produtor)</i>
<i>Produzido a partir da obra de Sherman Kent, op. cit..</i>	

Conhecido o significado de inteligência e contra-inteligência, passa-se ao escopo dessa atividade e às várias categorias de inteligência.

INTELIGÊNCIA: ESCOPO E CATEGORIAS

Qual o escopo da atividade de inteligência? Questão aparentemente simples, mas que conduz a variadas análises e diferentes concepções sobre o emprego dessa atividade de grande amplitude. Afinal, o escopo da atividade de inteligência diz respeito à obtenção e análise de informações que venham a subsidiar o processo decisório de diferentes níveis e atividades. Daí que praticamente tudo pode ser objeto da

⁴¹⁰ Por exemplo, um relatório que contenha uma estimativa sobre a conduta de determinado ator internacional.

⁴¹¹ É o que acontece, por exemplo, quando se diz que “a inteligência produziu determinado documento”.

⁴¹² Assinale-se que a organização pode ser também consumidora de inteligência.

análise de informações: questões de política externa, assuntos internos, problemas estratégicos contemporâneos, temas fiscais, segurança pública, produção industrial e agrícola, meio-ambiente, epidemias e saúde pública, política energética. De fato, onde houver planejamento e processo decisório, a atividade de inteligência – em suas diferentes modalidades – mostra-se útil.

Portanto, para distintas áreas a serem objeto de coleta e análise de informações, bem como para setores que desenvolvam conhecimentos a serem protegidos, há possibilidade de emprego da atividade de inteligência. Jeffrey Richelson⁴¹³ relaciona algumas categorias de inteligência: política, militar, científica e técnica, sociológica, econômica e ambiental. Essa divisão de Richelson denota a amplitude do escopo da inteligência. As percepções variam em termos de categorias, havendo autores que dividem a atividade em militar, criminal e estratégica e política, sendo esta última subdividida em interna e externa. Hannah, O'Brien e Rathmell⁴¹⁴ relacionam outras categorias de inteligência: nacional, estratégica, tática, externa, de segurança, contra-inteligência, contra-espionagem, e avaliação (*assessment*)⁴¹⁵:

- *“National Intelligence: high-level integrated intelligence covering broad national strategy and transcending the exclusive competence or needs of a single department.*
- *Strategic Intelligence: information regarding the capabilities, vulnerabilities, and intentions of foreign nations required by planners in developing the basis for an adequate national security policy in time of peace; also provides the basis for projected overall military operations in time of war.*
- *Tactical Intelligence: collection under devolved control, normally geared to produce intelligence for use at the command level to which it is devolved; of short-term rather than long-term use.*
- *Foreign Intelligence: intelligence on foreign targets, including external threats.*
- *Security Intelligence: Intelligence on internal threats.*
- *Counterintelligence: that phase of intelligence activity devoted to countering the effectiveness of hostile foreign intelligence operations (...); or the targeting of opponents' human intelligence agencies and attempts to penetrate them by human means; intelligence on any foreign intelligence agency, obtained by any means.*

⁴¹³ Jeffrey T. Richelson. *The U.S. Intelligence Community*. Boulder, Colorado: Westview Press, 3rd edition, 1995, p. 7.

⁴¹⁴ Gregh Hannah, Kevin O'Brien, Andrew Rathmell, *op. cit.*, pp. 1-2.

⁴¹⁵ Importante não confundir esta última categoria com inteligência fiscal ou tributária.

- *Counterespionage: the detection of espionage.*
- *Assessment: definitive all-source intelligence products written for executive users, often with policy implications.*”

Note-se que os autores fazem alusão à inteligência nacional. Para fins deste trabalho, entende-se a inteligência nacional como inteligência de Estado, voltada para a defesa do Estado, da sociedade e da soberania nacional. Essa modalidade tem um forte viés estratégico, e é voltada ao assessoramento do mais alto nível de governo.

Assim, pode-se identificar um número mais amplo de categorias: a inteligência militar, inteligência policial (associada à análise criminal), inteligência fiscal, inteligência econômica e financeira, inteligência competitiva, a inteligência estratégica e, no cerne da atividade, a inteligência governamental ou de Estado, a qual pode ser subdividida em interna e externa (vide Tabela II.2.). Relembramos que essa classificação não é pacífica, mas o que deve ser registrado é que as diferentes modalidades muitas vezes se inter-relacionam e têm como escopo a obtenção de informação para assessorar um determinado processo decisório e neutralizar a inteligência adversa.

Tabela II.2. Categorias de Inteligência	
Classificação de Hannah, O'Brien e Rathmell	Classificação Geral
Inteligência Nacional	Inteligência Militar
Inteligência Estratégica	Inteligência Policial ou Criminal
Inteligência Tática	Inteligência Financeira
Inteligência Externa	Inteligência Fiscal
Inteligência Doméstica (Security Intelligence)	Inteligência Competitiva
Contra-inteligência	Inteligência Estratégica
Contra-espionagem	Inteligência de Estado
<i>Avaliação</i>	(Externa e Doméstica)

Apesar de se fazer referência às diferentes categorias neste Capítulo, o foco do trabalho será na inteligência de Estado, de caráter estratégico, aquela que engloba o conjunto de informações, procedimentos e organizações voltados à segurança do Estado e da sociedade e que constituem subsídios ao processo decisório da mais alta esfera de governo.

Inteligência Militar e de Defesa

Como indica sua própria denominação, a inteligência militar reúne atividades, informações e organizações voltadas a interesses das forças armadas ou da defesa nacional, em tempos de guerra e de paz. É no contexto das relações entre os exércitos – sob a égide da cooperação ou do conflito – que se percebe com mais clareza a utilidade da atividade de inteligência.

Inteligência militar é aquela que tem por escopo o conjunto de informações obtidas para subsidiar o processo decisório dos vários escalões das forças armadas. Também pode ser definida como a atividade de obtenção de dados sigilosos com o objetivo de instruir o planejamento militar. Outra definição de inteligência militar é aquela entendida pelo Ministério da Defesa do Brasil:

“Inteligência Militar: Atividade técnico-militar especializada, permanentemente exercida, com o objetivo de produzir conhecimentos de interesse do Comandante de qualquer nível hierárquico e proteger conhecimentos sensíveis, instalações e pessoas das Forças Armadas contra ações realizadas ou patrocinadas pelos serviços de inteligência oponentes e/ou adversos. (IP30-01)”⁴¹⁶

A *Ley de Inteligencia Nacional* da Argentina define “Inteligência Estratégica Militar” como “*la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional. Así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar*”⁴¹⁷.

⁴¹⁶ De acordo com exposição apresentada pelo então General-de-Divisão Aloísio Rodrigues dos Santos, no Seminário “Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia”, realizado em Brasília, entre 6 e 7 de novembro de 2002.

⁴¹⁷ Argentina, *Ley de Inteligencia Nacional* (Nº 25.520, de 2001), art. 2º, 4.

De acordo com a diretriz do Comandante do Exército Brasileiro relativa à atividade de inteligência, “a inteligência militar, exercida no planejamento de operações, tem por objetivo a produção de conhecimentos sobre o inimigo, por meio de um estudo detalhado de sua ordem de batalha, estrutura de comando, doutrina de emprego, métodos de combate, armamentos, equipamentos e outros fatores necessários à determinação das peculiaridades, deficiências, possibilidades e limitações.” Ademais, “também produz conhecimentos sobre o ambiente operacional e suas implicações para nossas Forças e para o inimigo, o estudo do terreno e das condições climáticas e meteorológicas para determinar efeitos nas operações, a fim de diminuir as incertezas do campo de batalha”⁴¹⁸. Convém assinalar que a inteligência militar pode ter caráter tático ou estratégico.

Uma vez que a inteligência militar estaria voltada mais especificamente para as Forças Armadas e seus comandantes em diversos níveis, construiu-se o conceito de “Inteligência Estratégica de Defesa”, entendida como a “atividade de inteligência voltada para a produção dos conhecimentos de toda ordem, necessária à formulação e à condução, no mais alto nível, do Planejamento Político-Estratégico de Defesa”⁴¹⁹. Para o desenvolvimento do planejamento de defesa, há a necessidade de conhecimentos que vão muito além dos eminentemente militares, uma vez que Defesa Nacional envolve segmentos militares e civis.

Portanto, atividade essencial desde que existem guerras e exércitos⁴²⁰, o papel dos espões nos campos de batalha já era assinalado por Sun Tzu, há mais de dois mil anos:

“(…) Se um soberano iluminado e seu comandante obtêm a vitória sempre que entram em ação e alcançam feitos extraordinários, é porque eles detêm o conhecimento prévio e podem antever o desenrolar de uma guerra. (...) Este conhecimento prévio, no entanto, não pode ser obtido por meio de fantasmas e de espíritos, nem pode ser obtido com base em experiências análogas, muito menos ser deduzido com base em cálculos

⁴¹⁸ Conferência do General-de-Divisão Aloísio Raymundo Nonato de Cerqueira Filho, no Seminário “Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia”, realizado em Brasília, entre 6 e 7 de novembro de 2002.

⁴¹⁹ General-de-Divisão Aloísio Rodrigues dos Santos, *op. cit.*

⁴²⁰ “*Intelligence in the military context is the sum of knowledge and understanding of the environment in which military activities are conducted. It is the product of processing information about foreign nations, hostile or potentially hostile forces or elements, and areas of actual or potential operations.. (...) Military intelligence comprises strategic intelligence, combat intelligence and counter-intelligence. It is essential to the preparation and execution of military policies, plans and operations.*” Canada, *Department of National Defence (DND). Intelligence, vol. 2, Combat Intelligence*, second draft, p. 1-1, B-GL-3 15-002/ET- 001, p. 1.

das posições do sol e da lua. Deve ser obtido das pessoas que, claramente, conhecem as situações do inimigo. (...) Há cinco tipos de espões que podem ser utilizados: espão nativo, espão interno, espão convertido, espão descartável e espão indispensável. (...) Quando se emprega os cinco tipos de espões simultaneamente, o inimigo não consegue desvendar os métodos de operação. É extremamente complicada e se torna uma arma mágica para o soberano derrotar seu inimigo.”⁴²¹

Ao longo da história, um dos componentes centrais para a vitória nas guerras tem sido o recurso à inteligência, de modo que o planejamento e as ações militares devem sempre considerar os aspectos consagrados pela expressão C4I (comando, controle, comunicações, computadores e inteligência)⁴²². De fato, os casos mais conhecidos de ações bem-sucedidas de serviços de inteligência estão relacionados a fatos que ocorreram em contexto de conflito armado. Vale citar, por exemplo, os procedimentos aliados para decifrar os códigos alemães na Segunda Guerra Mundial⁴²³ e o aparato de contra-inteligência utilizado para o desembarque na Normandia, em 06/06/1944⁴²⁴. A literatura sobre inteligência aplicada em contexto de conflitos armados é muito vasta⁴²⁵.

A inteligência militar desenvolveu-se muito a partir do século XIX para orientar a atuação de segmentos das forças armadas na obtenção de informações essenciais na guerra moderna⁴²⁶. Para países como os EUA, a inteligência militar ocupa também papel de destaque em tempos de paz, sobretudo por determinar as necessidades e capacidades de potenciais inimigos, para avaliar as necessidades de ação do país em defesa de aliados e para avaliar o equilíbrio de poder entre nações cujas condutas possam afetar os interesses estadunidenses⁴²⁷.

⁴²¹ Sun Tzu, *A Arte da Guerra*, capítulo 13 (Rio de Janeiro: Bibliex, 2003).

⁴²² Antes do advento da informática, fazia-se referência a C3I (comando, controle, comunicações e inteligência). O referido esquema tem origem no modelo prussiano de planejamento e operações de Estado-Maior.

⁴²³ Vide *Enigma, o segredo de Hitler*, de Fred W. Winterbotham (Rio de Janeiro: Bibliex, 1978).

⁴²⁴ Vide *O Homem que nunca existiu*, de Ewen Montagu (Rio de Janeiro: Bibliex, 1978).

⁴²⁵ Vide Capítulo I.

⁴²⁶ “*The change in intelligence’s status came from the new military technology of the second half of the nineteenth century and its effects on command. Armies acquired improved weapons and the use of railways and telegraph communications; navies came to have iron construction, steam propulsion, big guns, explosives and armour, and (much later) the introduction of radio. Warfare involved bigger areas, with more opportunities for strategic surprise and victory by rapid movement and concentration. Command had to adapt itself to this new scale and complexity.*” Michael Herman. *Intelligence Power in Peace and War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 16.

⁴²⁷ “*Military intelligence is useful and required for a variety of reasons. In order to determine its own military requirements – whether nuclear, conventional, or special operations – the United States must*

Os serviços de inteligência da atualidade em geral encontram suas origens nos serviços de inteligência militar⁴²⁸. Registre-se, entretanto, a distinção entre o escopo da inteligência militar e da inteligência civil. Em nossos dias, muitos países que possuem um sistema de inteligência estruturado, contam, além dos serviços de inteligência civil, com agências ou órgãos de inteligência militar, vinculados a cada força armada e/ou ao Ministério da Defesa⁴²⁹.

Inteligência Policial ou Criminal

Outra categoria importante da atividade de inteligência é a policial ou criminal, cujo desenvolvimento foi significativo nas últimas décadas, sobretudo em virtude das necessidades relacionadas ao combate ao crime organizado transnacional e da percepção da importância da inteligência para a segurança pública.

A inteligência policial tem como escopo questões táticas de repressão e investigação de ilícitos e grupos infratores⁴³⁰. Essa inteligência está a cargo, e deve aí permanecer, das polícias – no caso do Brasil, estaduais, civis e militares e polícia federal. É por meio desse tipo de atividade que se podem levantar indícios e tipologias que auxiliam o trabalho da polícia judiciária e do Ministério Público. No combate ao crime organizado, é muito mais com atividades de inteligência do que com grandes operações ostensivas que se consegue identificar esquemas ilícitos e desbaratar quadrilhas⁴³¹.

know the capabilities of potential adversaries. In addition, military intelligence is also required to assess the need and the impact of any military aid the United States may be asked to provide. Further, military intelligence is required to assess the balance of power between pair nations (e.g., India-Pakistan, North Korea-South Korea) whose actions can affect U.S. interests.” Richelson, op. cit. p. 8.

⁴²⁸ Herman, *op. cit.* pp. 16-19.

⁴²⁹ Cite-se, a título de exemplo, a *Defense Intelligence Agency* (DIA) e os órgãos de inteligência das três Forças e dos fuzileiros, nos EUA, o Sistema de Inteligência de Defesa brasileiro, que reúne o setor de Inteligência Estratégica do Ministério da Defesa e os serviços reservados das três Forças, com destaque para o Centro de Inteligência da Marinha (CIM), o Centro de Inteligência do Exército (CIE) e Secretaria de Inteligência da Aeronáutica (Secint). Já países como o Reino Unido e o Canadá unificaram seus serviços de inteligência militar com a criação de organizações de inteligência de defesa – o *Defense Intelligence Staff* (DIS), no Reino Unido, e o *National Defence Intelligence Centre* (NDIC), no Canadá.

⁴³⁰ “(...) *Instead of waiting for a specific criminal act on which to focus, agencies gather information over a long time concerning relevant individuals and groups – their motivations resources, interconnections, intentions and so forth. Often it is necessary to use informers, who penetrate the groups involved and operate like spies. It may also be possible to intercept communications or to use other technical methods of collecting information. Thus, intelligence agencies are often involved in the fight against transnational groups.*” Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p.5.

⁴³¹ Sobre o assunto, vide os trabalhos de Rodrigo Carneiro Gomes, com destaque para “A repressão à criminalidade organizada e os instrumentos legais: Sistemas de Inteligência” (disponível em

Operações de inteligência policial, conforme estabelece o Manual de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal do Brasil, são “o conjunto de ações de inteligência policial que empregam técnicas especiais de investigação, visando a confirmar evidências, indícios e obter conhecimentos sobre a atuação criminosa dissimulada e complexa, bem como a identificação de redes e organizações que atuem no crime, de forma a proporcionar um perfeito entendimento sobre seu *modus operandi*, ramificações, tendências e alcance de suas condutas criminosas”.

Segundo a *Ley de Inteligencia Nacional* argentina, entende-se por inteligência criminal “*a la parte de la Inteligencia referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías, las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.*”⁴³²

A inteligência policial, portanto, atua na prevenção, obstrução, identificação e neutralização das ações criminosas, com vistas à investigação policial e ao fornecimento de subsídios ao Poder Judiciário e ao Ministério Público nos processos judiciais. Buscam-se informações necessárias que identifiquem o exato momento e lugar da realização de atos preparatórios e de execução de delitos praticados por organizações criminosas, obedecendo-se aos preceitos legais e constitucionais para a atividade policial e as garantias individuais.

“Uma convergência de referências indica uma percepção generalizada de que a Inteligência Policial possa ser um diferencial de qualidade na Segurança Pública. O meio policial constitui um primeiro nível onde pode ser detectada tal percepção. (...) O objetivo é chegar na frente e combater o crime com inteligência policial. Para trabalhar no departamento, os policiais serão treinados na Academia de Polícia e se dividirão entre o serviço de inteligência, contra-inteligência e operações.”⁴³³

http://www.juristas.com.br/a_1881~p_1~A-repressão-à-criminalidade-organizada-e-os-instrumentos-legais:-SISTEMAS-DE-INTELIGÊNCIA, acesso em 30/04/2008).

⁴³² Argentina, *Ley de Inteligencia Nacional* (Nº 25.520, de 2001), art. 2º, 3.

⁴³³ George Felipe de Lima Dantas; Nelson Gonçalves de Souza, “As bases introdutórias da análise criminal na inteligência policial” (*separata*). Disponível em http://www.justica.gov.br/senasp/biblioteca/artigos/art_As%20bases%20introdu%20C3%B3rias....pdf (acesso em 20/11/2005).

Ainda sobre o escopo da Inteligência Policial, Dantas e Souza citam Deladurantey⁴³⁴, lembrando que “à função Inteligência de uma organização policial compete realizar a coleta de informação sobre as atividades de indivíduos e grupos engajados no crime. Ele descreve o processo da atividade de inteligência da seguinte maneira: A conversão de inteligência básica em algo útil envolve a avaliação, análise e a disseminação do material resultante para unidades específicas da organização policial considerada. Tais unidades poderão então utilizar a informação como aviso de coisas que estão por acontecer ou indicação de atividades criminais ainda no estágio de desenvolvimento”⁴³⁵. E completam lembrando da importância das ferramentas de tecnologia da informação para a análise que envolve cada vez mais o processamento de grande quantidade de dados relacionados à criminalidade:

“Assim é que, graças aos avanços e popularização da Tecnologia da Informação, hoje é possível aplicá-la diretamente na identificação de relações entre dados sobre o crime (trabalho nem sempre factível de ser realizado manualmente...), incluindo a produção de estatísticas computadorizadas e determinação de informação de posicionamento geográfico. A utilização de instrumentos automatizados parece lógica e oportuna, não só por sua racionalidade no processamento de grandes quantidades de dados, mas também pelo fato de que os recursos da segurança pública (informacionais inclusive...) sejam sempre insuficientes e rotineiramente submetidos a demandas cada vez maiores e mais complexas. (...) Na atualidade, já é tecnicamente possível, por exemplo, detectar automaticamente padrões e tendências criminais através do mapeamento geográfico e tratamento estatístico computadorizado de dados de atendimentos e ocorrências policiais, tudo isso em "tempo real". Disso resulta, por exemplo, a determinação dos já citados pontos quentes, locais de rápida e habitual incidência de eventos criminais. Melhor ainda, é possível detectá-los antes que se tornem problemas crônicos...”⁴³⁶

As atividades criminosas têm passado por uma série de mudanças, que culminaram em ações cada vez mais organizadas por parte de delinquentes e organizações criminosas. A partir da segunda metade da década de 1970, com o fortalecimento do narcotráfico e o desenvolvimento de grandes mercados consumidores

⁴³⁴ Deladurantey, Joseph C. “*Intelligence*”. In: Jack Raymond Greene (ed.). *The Encyclopedia of Police Science*. New York & London: Garland Publishing, 1995.p. 384.

⁴³⁵ Dantas & Souza, *op. cit.*

⁴³⁶ Dantas & Souza, *op. cit.*

– em especial EUA e Europa Ocidental –, as organizações criminosas aperfeiçoaram seu *modus operandi*, atualmente com caráter muito mais complexo e transnacional.

Assim, os últimos 25 anos presenciaram o fortalecimento do crime organizado, com ramificações nos mais diversos tipos de atividades ilícitas, do narcotráfico à extorsão e corrupção, passando pela prostituição, tráfico de pessoas e órgãos, tráfico de armas e lavagem de dinheiro. Além do caráter empresarial, as organizações criminosas têm cooperado entre si e formado verdadeiros conglomerados transnacionais promotores de delitos⁴³⁷.

Diante do grau de complexidade e diversificação do crime organizado, a atividade de inteligência adquire grande importância não só para a repressão, mas, sobretudo, no que concerne à prevenção contra o desenvolvimento dessa modalidade de atividade criminosa. A inteligência é útil para o planejamento de estratégias de ação das autoridades no contexto da segurança pública⁴³⁸. E as ações de inteligência devem reunir inteligência governamental e policial, em escala federal e estadual⁴³⁹. Claro que, para combater as organizações criminosas, sobretudo as de caráter transnacional, é importante a combinação da inteligência policial com a inteligência estratégica:

“Há (...) um grande esforço para se adequar (melhor se diria: complementar) a inteligência dita *de Estado* (ou seja, relativa à segurança *nacional*, isto é, do Estado e da sociedade como um todo) à área de segurança pública. A inteligência *de segurança pública* ou inteligência *criminal* é um conceito em construção. (...) Nessa linha de adjetivação do termo inteligência, poderíamos ainda subdividir a inteligência de segurança pública (ou inteligência criminal) em inteligência *policial*, para a inteligência desenvolvida no âmbito das Polícias, e inteligência *prisional* (ou, mais restritivamente, inteligência *penitenciária*), para a desenvolvida no âmbito dos estabelecimentos

⁴³⁷ Sobre o assunto, vide Marcelo Batlouni Mendroni, *Crime Organizado Aspectos Gerais e Mecanismos Legais* (2a edição. São Paulo: Atlas, 2007), Rodrigo Carneiro Gomes, *Crime Organizado na Visão da Convenção de Palermo* (Belo Horizonte: Del Rey, 2008) e Rafael Pacheco, *Crime Organizado – Medidas de Controle e Infiltração* (Curitiba: Juruá, 2007).

⁴³⁸ Joanisval Brito Gonçalves, “O Papel da Atividade de Inteligência no Combate ao Crime Organizado: o Caso do Brasil”, trabalho apresentado no Seminário REDES 2003, em Santiago do Chile e disponível em <http://www3.ndu.edu/chds/redes2003/> (acesso em 25/04/2008).

⁴³⁹ Quem deve desenvolver a inteligência policial, naturalmente, são as polícias civis e militares estaduais e a polícia federal, não cabendo esse tipo de atividade a órgãos como a ABIN ou aos setores de inteligência fiscal. Entretanto, quando se faz referência às atividades das grandes organizações criminosas, a simples inteligência policial torna-se efêmera e de pouca utilidade para a garantia de segurança pública, se não for combinada com a inteligência governamental ou estratégica.

prisoinais. (...) [B]oa parte dos profissionais de inteligência faz distinção entre atividade de inteligência e investigação criminal.”⁴⁴⁰

Portanto, a Inteligência Policial tem por escopo, basicamente, a produção de provas de materialidade e autoria de crimes, ou seja, por meio da análise sistemática de informações disponíveis, busca-se possível a identificação dos criminosos e os aspectos essenciais da consumação do delito. Há que se considerar, ainda, seu caráter consultivo, “quando contribui para elaboração e adoção de medidas ou políticas de prevenção e combate à criminalidade”⁴⁴¹.

Última observação sobre o assunto é que inteligência policial não pode, de forma alguma, ser confundida com inteligência interna ou doméstica (*security intelligence*). Ainda que, algumas vezes, ambas possam enquadrar-se em zonas convergentes, a distinção entre essas duas modalidades de inteligência faz-se fundamental para que, com suas funções bem delimitadas, os órgãos de policiais e os serviços secretos possam atuar de maneira efetiva e sem violar os preceitos legais. Stuart Farson lembra que, entre os diversos fatores que levam à confusão entre inteligência doméstica e inteligência policial, estão a concepção inadequada do papel da polícia, a ausência de clareza nos mandatos legais das organizações que exercem essas atividades, e ambigüidade de rótulos que podem ser empregados para a inteligência interna. O resultado costuma ser sempre fatal: o desenvolvimento de algo como polícias políticas e a atuação arbitrária e violenta desses órgãos⁴⁴².

Claro que, convém assinalar, algumas vezes os órgãos policiais poderão produzir inteligência interna, usada inclusive para subsidiar decisões estratégicas e políticas públicas. Não obstante, deve-se ressaltar que, de maneira geral, inteligência doméstica e inteligência policial têm objetos e objetivos distintos, bem como há

⁴⁴⁰ Denilson Feitoza Pacheco. “Atividades de inteligência e processo penal”. In: IV JORNADA JURÍDICA DA JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO – AUDITORIA DA 4ª CJM, 30 set. 2005, Juiz de Fora/MG. Disponível em: <http://www.militar.com.br/legisl/artdireitomilitar/ano2005/denilsonfeitozapacheco/atividadedeinteligencia.htm> (acesso em 21/11/2005).

⁴⁴¹ Daniel Lorenz de Azevedo, “Atividade de inteligência na Prevenção do Crime Organizado”, painel do Seminário “Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia”, realizado em Brasília, entre 6 e 7 de novembro de 2002.

⁴⁴² Stuart Farson. “*Security Intelligence Versus Criminal Intelligence: Lines of Demarcation, Areas of Obfuscation, and the Need to Re-valuate Organizational Roles in Responding to Terrorism*”. In: *Policing and Society*, 1991, Vol. 2, pp. 65-87. [Farson (1991c)], pp. 79-84. Esse texto de Farson é referência importante sobre a distinção entre as duas modalidades de inteligência, interessando mais ainda ao presente trabalho em virtude da análise feita sobre o modelo canadense.

diferença em termos de tempo de reunião de dados e, ainda, no conhecimento produzido⁴⁴³. Mesmo quando um órgão policial tem atribuições também de produzir inteligência doméstica, como acontece com o FBI estadunidense, e ocorria com a Polícia Montada do Canadá até o início da década de 1980⁴⁴⁴, essas organizações acabam constituindo setores à parte e que pouco se envolvem com inteligência policial.

Inteligência Financeira

Um dos aspectos em que se sustenta do crime organizado transnacional é a lavagem de dinheiro. O crime de lavagem de dinheiro é caracterizado por um conjunto de operações comerciais ou financeiras que buscam a incorporação na economia de um país, de modo transitório ou permanente, de recursos, bens e valores de origem ilícita. Com o desenvolvimento do sistema financeiro internacional, tem sido significativa o número de criminosos a movimentar importantes somas de capital pelo globo, capital esse proveniente de narcotráfico, corrupção, evasão de divisas e outras atividades ilícitas. Para fazer frente a essa nova realidade, os Estados têm buscado aprimorar o que ficou conhecido como “inteligência financeira”, ou seja, o conjunto de ações de inteligência voltadas à identificação de delitos financeiros, pessoas, organizações e informações a eles relacionados e produção de conhecimento com vistas ao combate a esses ilícitos e neutralização das atividades de pessoas e organizações.

A inteligência financeira é vista atualmente como um dos principais instrumentos para o combate ao crime organizado. A relevância da inteligência financeira pode ser percebida em quatro aspectos básicos:

- a possibilidade de se atingirem diretamente as organizações criminosas, prejudicando o lucro obtido por suas atividades;
- a capacidade de rastreamento das ações das organizações criminosas, inclusive chegando-se a seus agentes, por meio do acompanhamento dos fluxos de capital movimentados pelo crime organizado;
- a possibilidade de retorno aos cofres públicos de dinheiro proveniente de fraudes contra a Administração Pública ou outras atividades que lesem o patrimônio do Estado;

⁴⁴³ Farson (1991c), *op. cit.*, p. 84.

⁴⁴⁴ Vide Capítulo IV.

- a possibilidade de confisco para o Poder Público de grandes quantidades de dinheiro fruto de atividades ilícitas e identificados pelos setores de inteligência financeira.

Assim, tem sido grande o investimento internacional em inteligência financeira, pois é sabido que os retornos em termos econômicos e de neutralização das atividades criminosas são significativos. Em 1989, por iniciativa do G-7 – grupo das sete maiores economias do planeta – foi criado, no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Grupo de Ação Financeira contra Lavagem de Dinheiro (*Financial Action Task Force on Money Laundering*, GAFI-FATF)⁴⁴⁵. O GAFI/FATF tem por objetivo examinar medidas, desenvolver políticas e promover ações para combater a lavagem de dinheiro em escala global⁴⁴⁶.

Entre os 34 membros do GAFI/FATF (2008) estão Brasil e Canadá⁴⁴⁷. Associados ao Grupo estão as Unidades de Inteligência Financeira (FIU) de cada país, responsáveis por receber, analisar, obter e disseminar informações relacionadas, ou que possam estar relacionadas, com dinheiro e bens oriundos de atividades criminosas. Nos eventos do GAFI/FATF e de seus grupos regionais, são discutidas as mais recentes tipologias de atuação do crime organizado em termos de delitos financeiros, e são traçadas as diretrizes de ação da comunidade internacional no combate a esses ilícitos⁴⁴⁸.

⁴⁴⁵ Sítio oficial do GAFI-FATF na internet: <http://www.fatf-gafi.org>.

⁴⁴⁶ “*The Financial Action Task Force (FATF) is an inter-governmental body whose purpose is to establish international standards, and develop and promote policies, both at national and international levels, to combat money laundering (ML) and the financing of terrorism (FT). The FATF is a “policymaking body” which works to generate the necessary political will to bring about national legislative and regulatory reforms in these areas. The FATF also regularly examines methods and techniques of money laundering and terrorist financing to ensure the continued relevance of its policies and standards. The mandate of FATF was renewed in 2004 for an eight-year period.*” *Financial Action Task Force, Annual Report 2004-2005* (10 June 2005), p. 6. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/41/25/34988062.pdf>. (Acesso em 20/11/2005).

⁴⁴⁷ “*The FATF is currently comprised of 31 member jurisdictions (from six continents) and two regional organisations (the European Commission and the Gulf Co-operation Council). The FATF’s member jurisdictions are: Argentina; Australia; Austria; Belgium; Brazil; Canada; Denmark; Finland; France; Germany; Greece; Hong Kong, China; Iceland; Ireland; Italy; Japan; Luxembourg; Mexico; Kingdom of the Netherlands; New Zealand; Norway; Portugal; the Russian Federation; Singapore; South Africa; Switzerland; Spain; Sweden; Turkey; the United Kingdom; and the United States. Additionally, the People’s Republic of China became an observer on 21 January 2005.*” *Financial Action Task Force, Annual Report 2004-2005* (10 June 2005), p.6. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/41/25/34988062.pdf>. (Acesso em 20/11/2005). Além dos membros citados, a República Popular da China ingressou na organização, que conta também com a Comissão Européia e o Conselho de Cooperação do Golfo.

⁴⁴⁸ Para maiores informações, sugere-se o acesso ao sítio oficial da organização e a leitura dos documentos produzidos e ali disponíveis, entre os quais os Relatórios e as Recomendações.

Em 1990, o GAFI/FATF publicou um documento intitulado “Quarenta Recomendações”, cujos objetivos principais são o desenvolvimento de um plano de ação completo para combater a lavagem de dinheiro e a discussão de ações ligadas à cooperação internacional com vistas a esse propósito. Os países membros do Grupo se comprometeram a implementar as Quarenta Recomendações, o mesmo devendo fazer qualquer Estado que pretenda ingressar na organização.

Houve aumento na preocupação com a inteligência financeira após os atentados de 11 de setembro de 2001, quando se percebeu que os mesmos mecanismos utilizados para o financiamento do terrorismo eram usados pelas organizações criminosas. Nesse contexto, o GAFI/FATF aprovou, em outubro de 2002, oito recomendações especiais relacionadas ao financiamento do terrorismo. O investimento em inteligência financeira tem sido significativo entre os países desenvolvidos.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), foi celebrada, em junho de 2002, a “Convenção Interamericana contra o Terrorismo”. O tratado prevê medidas relativas ao financiamento do terrorismo, e faz alusão expressa à necessidade do estabelecimento de unidades de inteligência financeira e da cooperação na área.

Artigo 4

Medidas para prevenir, combater e erradicar o financiamento do terrorismo

1. Cada Estado Parte, na medida em que não o tiver feito, deverá estabelecer um regime jurídico e administrativo para prevenir, combater e erradicar o financiamento do terrorismo e lograr uma cooperação internacional eficaz a respeito, a qual deverá incluir:

.....

c) Medidas que assegurem que as autoridades competentes dedicadas ao combate dos delitos estabelecidos nos instrumentos internacionais enumerados no Artigo 2 tenham a capacidade de cooperar e intercambiar informações nos planos nacional e internacional, em conformidade com as condições prescritas no direito interno. Com essa finalidade, **cada Estado Parte deverá estabelecer e manter uma unidade de inteligência financeira que seja o centro nacional para coleta, análise e divulgação de informações relevantes sobre lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo**. Cada Estado Parte deverá informar o Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos sobre a autoridade designada como sua unidade de inteligência financeira.

2. Para a aplicação do parágrafo 1 deste artigo, os Estados **Partes utilizarão como diretrizes as recomendações desenvolvidas por entidades regionais ou internacionais especializadas, em particular, o Grupo de Ação Financeira (GAFI)** e, quando for cabível, a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), o **Grupo de Ação Financeira do Caribe (GAFIC) e o Grupo de Ação Financeira da América do Sul (GAFISUD)**⁴⁴⁹. (Grifos nossos).

Inteligência Fiscal

Muito associada e às vezes confundida com a inteligência financeira está a inteligência fiscal, voltada à identificação e investigação de delitos contra a ordem tributária e à produção de conhecimentos relacionada ao tema. A inteligência fiscal atua na busca do dado negado, ou seja, daquilo que o contribuinte deixou de declarar e que, “na realidade, envolve as maiores quantias em dinheiro”⁴⁵⁰.

Apesar de pouco citada, a inteligência fiscal é uma atividade das mais recentes. Vale lembrar, o criminoso ítalo-americano Al Capone, que atuou nos EUA na década de 1920, conseguiu escapar da Justiça até que foi acusado e condenado, em 1931, por fraude fiscal, graças às atividades de um grupo do Departamento do Tesouro⁴⁵¹. A existência de setores de inteligência nos órgãos do fisco assume grande importância para o combate aos delitos tributários. No Brasil, por exemplo, a Secretaria da Receita Federal possui um setor de inteligência fiscal:

“Nossos objetivos são a obtenção de informações e a produção de conhecimentos para subsidiar as decisões da Receita Federal ou de outros entes (...), seja para revelar ou ampliar o conhecimento de fatos e situações que possam influenciar ou já estejam influenciando contrariamente os objetivos e metas propostos pela instituição; obter informações e dados negados para respaldar ações fiscais mais abrangentes e eficazes; e produzir provas necessárias às ações fiscais e persecução penal por crimes contra a ordem tributária. (...)”⁴⁵²

⁴⁴⁹ *Convenção Interamericana Contra o Terrorismo*, assinada em Barbados, em 3 de junho de 2002.

⁴⁵⁰ Deomar Vasconcellos Moraes, “Atividade de inteligência na Prevenção do Crime Organizado”, painel do Seminário “Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia”, realizado em Brasília, entre 6 e 7 de novembro de 2002.

⁴⁵¹ Luciano Iorizzo, *Al Capone: a Biography* (Greenwood Press, 2003).

⁴⁵² Deomar Vasconcellos Moraes, *op. cit.*

Inteligência Competitiva

A atividade de inteligência tem sido recurso não só de governos, mas de instituições privadas que se envolvam em ambientes de acirrada competitividade⁴⁵³. Assim, não há como desconsiderar que empresas, sobretudo as grandes corporações, fazem uso da inteligência para maximizar seus lucros e, não raras vezes, neutralizar ou prejudicar a concorrência⁴⁵⁴. Em outras palavras, não é recente o recurso à espionagem para melhor conhecer os negócios de outrem, inclusive com recurso a técnicas de sabotagem, contra-informação, obtenção de segredos industriais que podem afetar tanto uma empresa especificamente quanto todo um setor da economia. Essa modalidade de inteligência aplicada ao setor privado, outrora conhecida simplesmente como espionagem industrial, é atualmente chamada, de maneira eufemística, de “inteligência competitiva”⁴⁵⁵.

“Muitos autores de planejamento estratégico defendem que o mercado nada mais é do que um mero campo de batalhas. Vivendo as empresas em uma permanente guerra de competição, é conveniente que os empresários pensem como estrategistas, como é comum nas organizações militares. (...) Os comandantes militares, assim como os dirigentes das organizações empresariais, devem determinar, então, que suas equipes de Inteligência trabalhem para obter informações qualificadas a respeito do inimigo (o concorrente) e do terreno (o ambiente externo, o mercado) em que deverão combater. O esforço de reunir, processar e disseminar informações do campo de batalhas caracteriza a essência da atividade de inteligência Militar, gênese do moderno tratamento de informações com objetivos corporativos, constituindo a Inteligência Competitiva.”⁴⁵⁶

Portanto, inteligência competitiva é aquela “voltada para o mundo dos negócios, ou seja, para o ambiente competitivo. Busca a manutenção ou

⁴⁵³ “Atualmente, é preciso pensar antes de tudo no consumidor, imaginar o que poderá atraí-lo, agradá-lo, conservá-lo. O objetivo já não é o produto fabricado, mas o consumidor. Em consequência, a necessidade de saber o que pensa e o que faz a concorrência, o que o cliente pensa da concorrência, torna-se parte integrante da informação útil e mesmo essencial, tanto para localizar o objetivo quanto para visá-lo bem.” Jean Barral & George Langelaan. *Espionagem Industrial*. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1970, p. 40.

⁴⁵⁴ Livro interessante sobre o assunto é o já citado *Espionagem Industrial*, de Jean Barral e George Langelaan.

⁴⁵⁵ “A espionagem nasceu da necessidade de conhecimentos – básica e existente desde tempos imemoriais – do que atualmente chamamos de *management*. Um comerciante ou industrial que nada sabia a respeito do mercado ou mercados que lhe interessassem, da clientela que adquire seus produtos, de seus concorrentes – do que fabricam, dos processos que empregam, dos planos que fazem para o futuro, de seus novos produtos – da concorrência estrangeira e dos novos mercados possíveis, está fadado à falência, a curto prazo. Daí, a... necessidade da espionagem.” Barral & Langelaan, *op. cit.*, p. 17.

⁴⁵⁶ Walter Felix Cardoso Júnior, *Inteligência empresarial estratégica*. Tubarão: Ed. Unisul, 2005, p. 49.

desenvolvimento de vantagem competitiva em relação aos concorrentes”⁴⁵⁷. Não deve ser confundida com inteligência econômica, a qual é “exercida por órgãos do Governo cuja finalidade é a produção de inteligência para o desenvolvimento de vantagem competitiva de um país, bem como a proteção das informações científicas e tecnológicas sensíveis voltadas para a atividade produtiva”⁴⁵⁸.

“The terms business intelligence, industrial espionage, economic espionage, commercial intelligence, and economic intelligence are often used interchangeably, leading to confusion. Business intelligence refers to the practice of one business gathering information about another, a common occurrence. If this collection of information is carried out covertly (by spying), the generally accepted term is industrial espionage. (...) Beyond the collection of information about competitors, business employ a range of operations to protect and advance their international commercial interests, including security measures against foreign spying (private-sector counterintelligence). Business intelligence can also include the use of “dirty tricks” to disrupt the functioning of foreign competitors, such as supplying them with poor-quality construction materials for their factories – a private sector covert action. The main distinction is that business intelligence does not involve the government; it is strictly a matter of business against business. (...) In contrast, economic intelligence does involve the government. (...)”⁴⁵⁹

Registre-se, ademais, que além das empresas, outras instituições, por exemplo, organizações não-governamentais e até partidos políticos, têm recorrido à atividade de inteligência ou a técnicas a ela relacionadas para obter informações importantes e, no caso daqueles últimos, para neutralizar adversários políticos⁴⁶⁰. É fato notório, por exemplo, que em alguns momentos da recente história política do Brasil após o período autoritário, políticos fizeram uso de espionagem privada para levantar dados sobre seus adversários e influenciar eleições ou votações no âmbito do Poder Legislativo. Em que pesem as questões éticas e até criminais relacionadas ao tema, não se pode desconsiderar essa prática na vida política, tanto em democracias consolidadas como em regimes que emergiram recentemente de períodos autoritários.

⁴⁵⁷ Retirado do Glossário de Inteligência Competitiva, da Associação Brasileira dos Analistas de Inteligência Competitiva. Disponível em www.abraic.org.br (acesso em 21/11/2005).

⁴⁵⁸ Retirado do Glossário de Inteligência Competitiva, da Associação Brasileira dos Analistas de Inteligência Competitiva. Disponível em www.abraic.org.br (acesso em 21/11/2005).

⁴⁵⁹ Loch Johnson (1996), *op. cit.* p. 147.

⁴⁶⁰ Shulsky & Schmitt, *op. cit.* pp. 3-7.

Inteligência Estratégica

Inteligência Estratégica pode ser definida como “a atividade de uma expressão de Inteligência que tem implicações a longo prazo, geralmente vinculada a formulação de cenários prospectivos”⁴⁶¹. Trata-se de categoria de inteligência que lida com o conhecimento estratégico, o qual, na percepção doutrinária da ESG, refere-se ao “conjunto de informações produzidas sobre a situação internacional, principalmente no que se refere ao poder, às vulnerabilidades, às possibilidades e a outros aspectos relacionados, com possível projeção para o futuro. Este conhecimento teria por base fatos e dados devidamente analisados e interpretados, pois uma boa decisão não poderia ser tomada com base em conhecimento deficiente.”⁴⁶² Assim, tidos como conhecimentos indispensáveis à segurança e ao bem-estar de uma nação, os conhecimentos estratégicos têm como clientes os tomadores de decisão e planejadores nos mais altos escalões do governo⁴⁶³.

*“Strategic intelligence contributes to the processes, products, and organizations used by senior officials to create and implement national, foreign and defense policies. Strategic intelligence thus provides warning of immediate threats to vital national security interests and assesses long-term trends of interest to senior government officials. Strategic intelligence is of political importance because it can shape the course and conduct of U.S. policy.”*⁴⁶⁴

No que concerne à informação estratégica, a ESG a entende como “o conhecimento de qualquer fato ou situação de interesse imediato ou potencial para o planejamento da ação política, a execução e o controle das ações voltadas para a aplicação do Poder Nacional, entendido este como a capacidade que possui o conjunto interagente dos homens e dos meios que constituem a nação, atuando na conformidade da vontade nacional para alcançar os objetivos nacionais. (...) A atividade de inteligência estratégica pressupõe, desta forma, ações direcionadas à obtenção de dados e avaliação de situações que impliquem em ameaças veladas ou dissimuladas, capazes

⁴⁶¹ “Glossário de Inteligência Competitiva”, op.cit.. Disponível em www.abraic.org.br (acesso em 21/11/2005).

⁴⁶² Priscila Antunes, “A atividade inteligência no Ministério da Defesa brasileiro”, trabalho apresentado no Seminário *Research and Education in Defense and Security Studies 2001* (REDES-2001), promovido pelo Centro Hemisférico de Estudos de Defesa (*Center for Hemispheric Defense Studies – CHDS*), realizado em Washington DC, entre 22 e 25 de maio de 2001.

⁴⁶³ Escola Superior de Guerra, *Manual Básico*, 1976, pp. 505-506.

⁴⁶⁴ Loch K. Johnson; James J. Wirtz. *Strategic Intelligence – Windows Into a Secret World (An Anthology)*. Los Angeles: Roxbury Publishing Company, 2004, p. 2.

de dificultar e impedir a consecução dos interesses estratégicos do país; a obtenção de dados e avaliação de situações que representem oportunidades para consecução dos interesses estratégicos do país; a salvaguarda dos conhecimentos e dados que, no interesse do Estado e da sociedade devem ser protegidos.”⁴⁶⁵ Importante destacar, então, que as informações estratégicas têm entre suas características, a estimativa⁴⁶⁶. Interessante observar que, usualmente, quando se faz referência à Inteligência Estratégica, está a se falar de Inteligência de Estado.

Inteligência de Estado: a acepção clássica

A percepção clássica da atividade de inteligência está muito vinculada à Inteligência de Estado. Trata-se daquela atividade associada a informações, processos e organizações relacionados à produção de conhecimentos tendo por escopo a segurança do Estado e da sociedade e que constituem subsídios ao processo decisório da mais alta esfera de governo. Por lidar normalmente com inteligência estratégica, a Inteligência de Estado, Política, Nacional ou Governamental (são quatro denominações que se aplicam à mesma modalidade, apesar da incorreção teleológica desta última), é algumas vezes confundida com aquela. Nesse caso, a idéia de “inteligência estratégica”, como “inteligência destinada a subsidiar a elaboração de planos militares e políticos em âmbito nacional e internacional”, é adequada ao conceito de Inteligência de Estado⁴⁶⁷.

O art. 2º da *Ley de Inteligencia Nacional* da Argentina esclarece o conceito de Inteligência Nacional como a “*la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a las amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación.*”⁴⁶⁸

⁴⁶⁵ Priscila Antunes, “A atividade inteligência no Ministério da Defesa brasileiro”, trabalho apresentado no Seminário *Research and Education in Defense and Security Studies 2001* (REDES-2001), promovido pelo Centro Hemisférico de Estudos de Defesa (*Center for Hemispheric Defense Studies – CHDS*), realizado em Washington DC, entre 22 e 25 de maio de 2001.

⁴⁶⁶ Escola Superior de Guerra, *Manual Básico*, 1976, pp. 505-506.

⁴⁶⁷ “*National Intelligence – Information required for the actions or decisions at the highest level of government. One of the needs of national intelligence is foreknowledge, so emphasis is usually placed on ways of finding indicators about event that has just taken place or is about to take place. (...) National Intelligence, as defined by U.S. intelligence specialists, is distinguished by two features: it is intended to serve in the formulation of national security policy; and its content, transcending the information of a single agency, represents consensus of the Intelligence Community (...).*” Norman Polmar; Thomas B. Allen. *Spy book: the encyclopedia of espionage*. New York: Random House, 1998, p. 385.

⁴⁶⁸ Argentina, *Ley de Inteligencia Nacional* (Nº 25.520, de 2001), art. 2º, 1.

A Inteligência de Estado, portanto, reúne a produção de conhecimento de diferentes matizes, também podendo ser fruto da integração de inteligência produzida por diversos órgãos, e tem como objetivo assessorar o processo decisório de mais alto escalão, de maneira a dotar o tomador de decisão com informações na sua maioria de caráter estratégico na defesa do Estado e da sociedade contra ameaças reais ou potenciais. A Inteligência de Estado contribui, ainda, com informações relacionadas à conjuntura nacional e internacional, estimativas, e outros insumos que possam ser úteis para as decisões do Chefe de Estado ou de Governo. Divide-se em duas subcategorias: Inteligência Externa e Inteligência Interna ou Doméstica.

Inteligência Externa

Entende-se por “inteligência externa” aquela voltada à identificação de oportunidades e ameaças relacionadas às capacidades, intenções e atividades de pessoas, grupos ou Estados estrangeiros, bem como de organizações internacionais e transnacionais. Assim, a Inteligência Externa está estreitamente vinculada à Defesa Nacional e à Política Externa de um país⁴⁶⁹.

A importância da inteligência externa é significativa a ponto de muitos países terem serviços com mandato específico para atuar no campo externo. A Central de Inteligência Americana (CIA), o Mossad israelense, o Serviço Secreto Sul-Africano (*South African Secret Service – SASS*) e o MI6 britânico são exemplos de órgãos voltados à inteligência externa. Não obstante, outras nações, como Argentina, Brasil e Canadá não têm uma agência de inteligência externa separada do órgão de inteligência de Estado.

Certamente que a missão de cada serviço de inteligência externa varia conforme o país a que pertence e ao grau de inserção de seu Estado no cenário

⁴⁶⁹ “*Foreign intelligence (...) is information that is relevant to external security and for warning purposes. The maintenance of external security requires knowledge of the risks, dangers, and threats as well as of the opportunities and likelihood of events and outcomes. Hence, information is needed about intentions, capabilities and activities of foreign powers, organizations, non-state groups, and their agents that represent actual or potential risks, dangers, or threats to the state and its interests abroad. This information is collected by external intelligence services to help promote and safeguard national interests, including political, economic, military, scientific, social and security interests.*” DCAF Intelligence Working Group. *Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner’s View*. Occasional Paper No. 3, Geneva, July 2003, p. 13.

internacional. Não obstante, há um conjunto de atribuições que costuma ser comum à maior parte dessas agências:

- dar apoio às Políticas Externa, de Segurança e de Defesa;
- identificar atividades externas que possam representar ameaça à segurança e aos interesses nacionais⁴⁷⁰;
- guerra de informação (*information warfare*): proteção contra ataques às comunicações e sistemas de informática⁴⁷¹;
- apoiar o planejamento de defesa⁴⁷²;
- apoiar as operações militares⁴⁷³;
- inteligência econômica⁴⁷⁴;

⁴⁷⁰ “An equally important mission of external intelligence is to focus on identifying existing or developing risks, dangers, and opportunities abroad, in particular of transnational activities, which could threaten the lives of nationals, means of transport and installations abroad, and national interests. Good and timely foreign intelligence, especially on the activities of terrorist groups, proliferators⁶⁰, international organized crime, and narcotics producers and traffickers, can serve as the basis for diplomatic initiatives, other national responses, or countermeasures. Moreover, it can frequently be key to the efforts of other governments to disrupt such activities or to bring them under control”. DCAF Intelligence Working Group. *Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner’s View*. Occasional Paper No. 3, Geneva, July 2003, p. 24.

⁴⁷¹ Em um contexto de guerra eletrônica ou em tempos de paz, os sistemas tecnológicos de informação estão sob constante risco de ataques seja por parte de Estados, organizações, grupos ou pessoas isoladas que buscam acessar esses sistemas pra obter, manipular, destruir dados ou “derrubar” o próprio sistema. Uma importante função da inteligência é buscar neutralizar essas ameaças e, ao mesmo tempo, desenvolver mecanismos de acesso a sistemas inimigos/adversos. Nunca o Estado e a sociedade estiveram tão dependentes da tecnologia de informação e vulneráveis a ataques a sistemas eletrônicos e de informática.

⁴⁷² Em cooperação com a inteligência militar, a inteligência externa também busca informações sobre capacidades militares de outros Estados, aí incluídas doutrina, operações, táticas de combate, tecnologia para fins bélicos e, naturalmente, informações sobre pessoal e armamentos. Vale lembrar que essas são informações estratégicas e de grande importância para a Defesa Nacional, em especial de grandes potências.

⁴⁷³ Em cooperação com a inteligência militar, a inteligência civil externa também produz conhecimentos para apoiar operações militares, com destaque para o auxílio com inteligência às forças especiais. É notória a atuação da CIA dando suporte a operações militares dos EUA em todo o globo, desde que a Agência foi criada em 1947. Para maiores informações, vide Capítulo I.

⁴⁷⁴ “The collection and analysis of economic data is another traditional mission of external intelligence services. Since liberal democratic policy and practice prohibit intelligence services from engaging in industrial espionage and from clandestinely collecting trade secrets and proprietary information of foreign commercial firms to benefit private firms in one’s own country, activities have to focus on those areas that could affect national interests. These include energy and other resources, related economic problems, foreign economic potentials and conditions, worldwide economic trends, as well as obtaining intelligence to support trade negotiations. (...) Furthermore, there are situations abroad where the availability of energy resources and the stability of the currencies can be influenced by the actions of foreign governments or groups, or where the nations commercial firms are put at a competitive disadvantage in obtaining contracts with foreign governments.” DCAF Intelligence Working Group. *Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner’s View*. Occasional Paper No. 3, Geneva, July 2003, p. 27.

- dar apoio ao monitoramento do cumprimento de tratados e na participação em regimes internacionais⁴⁷⁵.

Assim, a missão primordial do serviço de inteligência externa é reunir dados – ostensivos ou negados –, processá-los e produzir conhecimento de inteligência com o objetivo de dar suporte aos objetivos nacionais e interesses de Política Externa e de Defesa. Daí a necessidade de produção de conhecimentos relacionados às capacidades e vulnerabilidades de outros atores internacionais, estudos prospectivos sobre conjuntura internacional, e elaboração de cenários de maneira a assessorar o processo decisório na consecução dos objetivos de política externa e da defesa dos interesses do país na sociedade internacional⁴⁷⁶.

Inteligência Interna ou Doméstica (*Security Intelligence*)

A Inteligência Interna ou Doméstica (*Security Intelligence*) tem a ver com a informação voltada à segurança do Estado, de suas instituições e da sociedade, relacionada a ameaças no interior do território nacional⁴⁷⁷. Entre as ameaças que são objeto da atenção da inteligência interna estão subversão, espionagem, violência politicamente motivada, instabilidade econômica, política e social, etc. A ESG melhor define essa modalidade de inteligência de Estado como aquela que “visa à obtenção de conhecimentos relativos ao próprio país, bem como de antagonismos reais ou potenciais e pressões existentes, com a finalidade de orientar o planejamento e o acompanhamento

⁴⁷⁵ Não é raro que países com grande atuação em organizações internacionais ou foros multilaterais recorram a seus serviços secretos para produzir conhecimento relacionado à celebração ou ao cumprimento de tratados, resoluções de organismos internacionais e análise da situação dos regimes aos quais o país está integrado. Registre-se, por exemplo, o apoio que dado pela inteligência com informações sobre proliferação de armas de destruição em massa e de ações de Estados em desacordo com normas estabelecidas sob regimes internacionais de armas nucleares, químicas e biológicas.

⁴⁷⁶ “*Support of security and foreign policy decision-makers will continue to be the principal mission for external intelligence services. This entails providing advance warning of developments that will or could affect national security or national interests in time to frame an appropriate response and, in particular, to avoid crises and conflicts that might require the use or intervention of the armed forces. Foreign intelligence is critical for determining which of several options, steps and measures may be most effective in achieving national security and foreign policy objectives. Foreign intelligence can also be instrumental for assisting diplomatic initiatives in bilateral and multilateral treaty negotiations.*” DCAF Intelligence Working Group. *Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner's View*. Occasional Paper No. 3, Geneva, July 2003, p. 24.

⁴⁷⁷ “*(...) Any government must be concerned not only with purely external threats (...) but also with threats against its ability to govern, or its very existence, that arise from individuals or groups within the nation's borders. Such threats could come from groups that seek to overthrow the government by illegal means, use violence to change government policies, or exclude from the body politic members of a given ethnic, racial or religious group. (...)*” Shulsky, *op. cit.*, p. 4.

da Política Nacional”⁴⁷⁸. As funções de contra-inteligência e da atividade de segurança institucional relacionam-se, sobretudo, com inteligência interna.

Importante observar que o que diferencia a inteligência interna da externa é basicamente o ambiente operacional onde se passa a ação de coleta/busca do dado. Nesse sentido, esta desenvolve suas atividades de obtenção das informações eminentemente fora do território nacional, e aquela tem seu pessoal atuando prioritariamente dentro do próprio país. Convém ressaltar, ainda, que cada vez mais essa distinção entre inteligência externa e doméstica perde sentido diante de ameaças externas que operam também no interior do Estado, como o terrorismo e o crime organizado transnacional. Daí muitos países optarem por um único órgão que desenvolva atividade de inteligência com processamento de informações nos campos interno e externo⁴⁷⁹. É o caso, por exemplo, de Brasil⁴⁸⁰, Argentina⁴⁸¹, Canadá⁴⁸², Espanha⁴⁸³ e Países Baixos⁴⁸⁴, que têm seus serviços de inteligência com a missão precípua de operar eminentemente em termos de inteligência doméstica ou segurança interna.

Portanto, missão natural dos serviços de inteligência doméstica é reunir, processar e produzir conhecimentos relacionados à segurança interna, de modo a proteger a sociedade, o Estado e as instituições democráticas⁴⁸⁵. Nesse sentido, a *security intelligence* tem estreita relação com a segurança pública, sobretudo ao dar apoio em termos de informações estratégicas para organizações cuja competência é a garantia da lei e atuação policial e fiscal. Daí se observar que a função da inteligência

⁴⁷⁸ Escola Superior de Guerra, *Manual Básico*, 1976, p. 504.

⁴⁷⁹ “(...) [*S*]ecurity intelligence’ focuses on those threats that operate internally rather than externally. Security intelligence has some distinctive features, specifically its affinity with police forces in detecting particular activities which drives such agencies in different ways to foreign intelligence agencies. However, these distinctions are becoming blurred as domestic and foreign intelligence activities increasingly overlap in the 21st Century - particularly the case in the realm of counter-terrorism which can encompass threats to domestic targets (including critical national infrastructure), overseas embassies, armed forces or commercial interests in foreign countries. Such security intelligence can also provide support to the ‘softer’ side of security concerns, such as those national contingencies – like lawful protest and other malicious but non-violent activities – where the government has a need to know.” Gregh Hannah, Kevin O’Brien, Andrew Rathmell, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁸⁰ Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

⁴⁸¹ *Secretaria de Inteligencia* (SIN).

⁴⁸² *Canadian Security Intelligence Service* (CSIS).

⁴⁸³ *Centro Nacional de Inteligencia* (CNI).

⁴⁸⁴ *Algemene Inlichtingen-en Veiligheidsdienst* (AIVD).

⁴⁸⁵ “(...) Internal security aims to protect the state, territory, society and people against malicious acts – including terrorism, espionage, sabotage, subversion, extremism, organized crime, and drugs production/trafficking (...).” Gregh Hannah, Kevin O’Brien, Andrew Rathmell, *op. cit.*, p. 6.

doméstica envolve a produção de conhecimentos para prevenção e neutralização de ameaças em áreas distintas como:

- espionagem, motivada por interesses tanto políticos como econômicos;
- sabotagem e subversão⁴⁸⁶;
- terrorismo;
- extremismo político, étnico e religioso;
- crime organizado;
- produção e tráfico de drogas;
- lavagem de dinheiro;
- proliferação de armas de destruição em massa;
- comércio ilegal de armas;
- contrabando e delitos contra a ordem tributária;
- dar apoio na política de imigração e controle de estrangeiros⁴⁸⁷;
- terrorismo e crimes cibernéticos;

Embora muitos dos temas citados envolvam também a atividade policial, repita-se, a inteligência interna não deve ser confundida com inteligência policial ou criminal, uma vez que seus fins são muito distintos, apesar de utilizarem-se muitas vezes dos mesmos métodos operacionais e de produção de conhecimento⁴⁸⁸. A inteligência doméstica reúne dados e produz conhecimentos com o objetivo de assessorar o processo decisório com informação de caráter estratégico; não realiza, portanto, investigação de escopo policial, ou seja, investigação que tem por objetivo apurar autoria e materialidade de delitos para instruir inquéritos e subsidiar o processo penal. Portanto, a inteligência doméstica, de Estado, não atua na produção de provas para instruir o processo judicial, mesmo porque o caráter sigiloso do produto da

⁴⁸⁶ Faz-se referência aqui a ações ilegais e clandestinas voltadas diretamente à destruição ou desestruturação da ordem constitucional-legal estabelecida.

⁴⁸⁷ Muitos serviços de segurança interna, entre eles o canadense, assessoram as autoridades de imigração quando da concessão de visto e autorização de entrada no país. Isso se dá por meio da consulta sobre a conveniência da autorização para determinado estrangeiro ingressar no território nacional.

⁴⁸⁸ Claro que, em termos de distribuição de competência, há uma área nebulosa entre as atribuições e atividades da Inteligência Interna e aquelas de caráter estratégico realizadas pela Inteligência Policial.

inteligência deve ser preservado. Em países como Canadá, Brasil e Eslovênia, os serviços de inteligência doméstica não têm poder de polícia⁴⁸⁹.

Assim, apesar de não se confundir com a atividade policial, a inteligência interna deve atuar em cooperação com aquela em um contexto de segurança pública. Afinal, muitas vezes os alvos dos serviços de inteligência interna estão envolvidos diretamente com atividades criminosas, sendo de interesse de ambos os setores do Poder Público. Isso se dá em especial quando essas pessoas, grupos ou organizações vinculam-se ao crime organizado e ao terrorismo. Daí a necessidade de cooperação, tanto no compartilhamento de informações estratégicas – e algumas vezes táticas – quanto no desenvolvimento de operações conjuntas entre polícia, fisco e serviços secretos⁴⁹⁰.

Importante observar, finalmente, que em muitos países – entre eles o Brasil – é função da inteligência interna levantar informações sobre pessoas indicadas para ocupar altos escalões do Governo – cargos de livre nomeação da autoridade pública – com vistas a assessorar o Presidente em sua decisão de nomear ou não essas pessoas. Registre-se que se trata de atribuição legal do órgão de inteligência, que faz um levantamento biográfico do candidato, de modo que o tomador de decisões tenha informações suficientes sobre a vida pregressa daquela pessoa, sua reputação e conduta, e possa decidir se deve ou não nomeá-la. Em alguns países, o serviço de inteligência tem inclusive poder de vetar nomes que não considere adequados para ocupar cargos nas altas esferas de governo – isso não ocorre no Brasil, pois a atribuição da ABIN é apenas consultiva.

⁴⁸⁹ “Law enforcement and intelligence have fundamentally different purposes. Whilst the goal of law enforcement is to get conviction in a specific criminal case, the task of internal intelligence is to collect as much information as possible on potential threats to the state and the society. The internal intelligence service thus might prefer not to arrest an identified criminal if this would harm its capacity to collect further information. Intelligence services might also not want to divulge their information in an open judicial process to fear of betraying the sources of their information.” DCAF Intelligence Working Group. *Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner's View*. Occasional Paper No. 3, Geneva, July 2003, p. 31.

⁴⁹⁰ “The function of criminal intelligence, however, does require skills, which are similar to those used by intelligence agencies. In certain circumstances, targets of internal intelligence services might also be involved in organized crime, so the interests of two organizations would overlap. Yet intelligence services usually have no authority to conduct criminal investigations, no power of arrest, and no power to search homes. Hence, when it is clear that a crime has been committed, the collection of evidence and execution of arrests should be carried out by a specialist branch of the police force.” DCAF Intelligence Working Group. *Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner's View*. Occasional Paper # 3, Geneva, July 2003, p. 31.

CLASSIFICAÇÃO DA INTELIGÊNCIA SEGUNDO A DOCTRINA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA

No que concerne à classificação da Inteligência, o presente tópico é dedicado à percepção doutrinária da Escola Superior de Guerra (ESG) sobre o tema⁴⁹¹. A ESG estabelece suas “classes” de inteligência de acordo com os seguintes critérios⁴⁹²:

- critério de área abrangência ou assunto;
- critério de validade no tempo;
- critério de finalidade ou alcance da ação;
- critério de expressão do Poder Nacional;
- critério quanto à natureza.

A Tabela II.3 sintetiza essa classificação, a qual será detalhada a seguir.

Inteligência quanto à área de abrangência

De acordo com esse critério, a Inteligência⁴⁹³ pode ter caráter global, regional ou setorial. Inteligência global é a que integra todos os aspectos – geopolíticos, políticos, econômicos, etc. –, ou seja todas as “expressões do Poder Nacional”⁴⁹⁴, que

⁴⁹¹ Vale lembrar que as observações aqui apresentadas sobre a doutrina da ESG foram adaptadas dos antigos manuais, que ainda utilizam o termo “informações” e não “inteligência”. De fato, só a partir de meados da década de 1990 é que a ESG substituiu informações por inteligência em seus manuais. Os manuais mais modernos reduziram seus conteúdos relacionados à inteligência e o que era objetos de vários capítulos nos manuais antigos ficou restrito a poucas páginas atualmente. Daí nossa opção pelos textos da década de 1970, adaptando aquele material aos conceitos atuais.

A doutrina brasileira também encontra respaldo no manual de Informações do extinto Serviço Nacional de Informações (SNI), que servia de norteador para a Inteligência brasileira. Com o fim do SNI e as reformas na Escola Nacional de Informações (ESNI), a doutrina passou por algumas revisões, com o objetivo de revisão da terminologia, “desideologização” do conteúdo e adequação à realidade pós-Guerra Fria. Entretanto, até a conclusão deste capítulo (dezembro de 2005), não havia notícia da produção de um Manual de Inteligência pela Escola de Inteligência (ESINT). De qualquer maneira, tanto o Manual de Informações quanto as alterações recentes da doutrina no âmbito da ESINT continuam como material classificado.

⁴⁹² Extraídos e adaptados dos seguintes manuais da ESG: *Manual Básico* (1976), *Manual Básico* (1993), *Doutrina Básica* (1979), *Fundamentos Teóricos* (1983), *Doutrina* (1989), *Fundamentos Doutrinários* (1997).

⁴⁹³ Aí se fala de inteligência como produto.

⁴⁹⁴ De acordo os *Fundamentos Doutrinários* (1997) da ESG, o Poder Nacional “é a capacidade que tem o conjunto interagente dos homens e dos meios que constituem a Nação, atuando na conformidade da vontade nacional, de alcançar e manter os Objetivos Nacionais” (p. 48). Já os Objetivos Nacionais (ON) “são a cristalização de necessidades, interesses e aspirações, vitais ou opcionais que, em determinada fase de sua evolução histórico-cultural, a Nação busca satisfazer” (p. 37). Nação, por sua vez, corresponde ao “grupo complexo, constituído por grupos sociais distintos que, ocupando uma mesma base física, compartilham da mesma evolução histórico-cultural e dos mesmos valores” (p. 35).

devam ser consideradas para o completo conhecimento de determinado assunto, abrangendo toda a área ocupada pelo país ou grupo de países focalizados. No caso de inteligência interna, a “inteligência global” é denominada pela ESG de “inteligência nacional”.

A “inteligência regional” é aquela cuja amplitude limita-se à extensão de determinada região de um país, “integrando também todos os aspectos que liguem o assunto nela tratado”. Já a “inteligência setorial” corresponderia àquela relacionada às atribuições de determinado órgão, pois focaliza o assunto tratado restringindo-se aos aspectos abrangidos pelo campo de atuação do órgão que a produz. Exemplos de inteligência setorial seriam a inteligência financeira, a inteligência policial e a inteligência fiscal.

Inteligência quanto à validade no tempo

Por esse critério, a inteligência é classificada em básica, corrente e estimativa. Trata-se de classificação das mais importantes em termos conceituais.

Entende-se por inteligência ou “informação básica” aquela relacionada aos “conhecimentos estáveis, já consolidados, levantados ou catalogados, abrangendo todos os setores de atividades, de caráter relativamente permanente utilizados com a finalidade de proporcionar elementos necessários aos planejadores e executores da Política e Estratégia Nacionais”⁴⁹⁵ e à produção de conhecimentos de inteligência.

“São conhecimentos básicos, descritivos, tão complexos quanto possível, sobre todos os aspectos das Expressões do Poder Nacional. São, enfim, extraídos de livros, monografias, estudos e relatórios que possibilitem um conhecimento profundo do assunto considerado. Os fatos e aspectos fundamentais que configuram a estrutura e o perfil de uma nação serão retratados pelas Informações Básicas [entenda-se Inteligência Básica].”⁴⁹⁶

⁴⁹⁵ A ESG [ESG, *Fundamentos Doutrinários* (1997)] entende por Política Nacional “o conjunto de Objetivos Nacionais Permanentes, vistos como orientação para as políticas definidas pelos sucessivos Governos ao longo do processo histórico da Nação” (p. 131). Já os Objetivos Nacionais Permanentes (ONP) são os objetivos nacionais que, “por apresentarem necessidades, interesses e aspirações vitais, subsistem por longo tempo” (p. 38). Estratégia Nacional “é a arte de aplicar o Poder Nacional para, superando óbices, alcançar e preservar os Objetivos Nacionais Permanentes, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Nacional” (p. 140).

⁴⁹⁶ ESG, *Doutrina* (1989), p. 240.

Tabela II.3. Classificação da Inteligência segundo a ESG

I – Quanto à área de abrangência:

- a) inteligência global;
- b) inteligência regional;
- c) inteligência setorial.

II – Quanto à validade no tempo:

- a) inteligência básica;
- b) inteligência corrente;
- c) estimativa.

III – Quanto à finalidade ou alcance da ação:

- a) inteligência estratégica;
- b) inteligência operacional.

IV – Quanto à expressão do Poder Nacional:

- a) inteligência política;
- b) inteligência econômica;
- c) inteligência psicossocial;
- d) inteligência militar;
- e) interessantes a quaisquer dos campos:
 - i. inteligência técnico-científica;
 - ii. inteligência fisiográfica;
 - iii. inteligência biográfica;
 - iv. inteligência histórica.

V – Quanto à natureza:

- a) inteligência interna
- b) inteligência externa

A ESG faz referência ao “Levantamento Estratégico” como “inteligência básica”:

“O Levantamento Estratégico é uma informação básica que fornece grande volume de dados sobre as Expressões do Poder Nacional. Consiste na coleta e na busca de conhecimento sobre uma área estratégica geográfica ou de atividades humanas, com a finalidade de permitir uma avaliação global do Poder e Potencial da área ou país cogitado. Periodicamente atualizado, é mantido em arquivos ou em bancos de dados, pronto para ser utilizado por seus analistas. Outros órgãos também o utilizam para a análise da conjuntura, para o planejamento e controle das ações governamentais. (...) Esses dados são razoavelmente estáveis, prontos a ser consultados em determinado momento. Uma acumulação de dados dessa natureza conterà todos os conhecimentos requeridos, antes de se levar em conta a evolução dos acontecimentos.”⁴⁹⁷

Inteligência ou “informação corrente” é o conhecimento de inteligência dinâmico, recente, atual e sempre atualizado da conjuntura interna e externa, em todos os campos de atividades, que propicia dados de valor imediato aos formuladores da Política Nacional e demais tomadores de decisão. É por meio da inteligência corrente que a inteligência básica é atualizada.

Finalmente, a ESG faz referência à Inteligência como “estimativa”, isto é, “a projeção, em futuro previsível, de um fato ou situação, feita com base na análise objetiva de todos os dados envolvidos e no estudo das possibilidades e probabilidades de sua evolução”⁴⁹⁸.

“Dado o caráter de projeção, contido na Estimativa, autores preferem denominá-la conhecimento especulativo-prospectivo ou especulativo-avaliativo. É o resultado de uma extrapolação inteligente dos dados ou fatos atuais. Exige do analista conhecimento, argúcia, isenção, experiência e, principalmente, absoluta correção e precisão ao expressar seu pensamento, a fim de permitir uma clara compreensão dos problemas focalizados. No âmbito internacional, busca avaliar a crescente importância e grau de influência de outros Estados, a conduta que possivelmente adotarão o grau de interferência de seus condicionantes e sua provável reação a determinados estímulos do exterior, tudo visando a atender aos interesses nacionais.”⁴⁹⁹

⁴⁹⁷ ESG, *Doutrina* (1989), pp. 240-241.

⁴⁹⁸ ESG, *Doutrina Básica* (1979), p. 287.

⁴⁹⁹ ESG, *Doutrina* (1989), p. 241.

A estimativa, portanto, é uma das importantes funções da inteligência, sobretudo no que concerne à elaboração de cenários que auxiliarão a tomada de decisão. Ademais a produção de conhecimento sob a forma de estimativas é de grande utilidade para o planejamento estratégico e a prevenção contra surpresas⁵⁰⁰. Nos EUA, por exemplo, esse tipo de inteligência é percebido como aspecto fundamental do assessoramento dos tomadores de decisão de alto escalão⁵⁰¹.

Inteligência quanto à finalidade ou alcance da ação

A classificação quanto à finalidade ou alcance da ação divide a inteligência em estratégica e operacional. Apesar de já terem sido feitas referências a estas duas modalidades de inteligência, optamos por apresentá-las neste tópico tendo em vista a classificação “esguiana”.

“Inteligência estratégica” é definida pela ESG como “o conhecimento de fato ou situação de interesse imediato ou potencial para o planejamento e para a condução de ações de alcance estratégico”⁵⁰² ou para “o preparo e aplicação do Poder Nacional, em qualquer de suas Expressões”⁵⁰³.

“Segundo Sherman Kent, “Informações Estratégicas são aquelas necessárias aos estrategistas para a elaboração e execução de seus planos. Significam o conhecimento necessário aos civis e militares que ocupam as mais altas posições na cúpula governamental, tendo em vista a salvaguarda do bem-estar nacional.” (...) Na verdade, os conhecimentos a serem difundidos como Informações [Inteligência] Estratégicas são

⁵⁰⁰ “O conhecimento estimado, proporcionando elementos que permitam levantar linhas de ação prováveis e possíveis intenções de outras nações, evita que os dirigentes dos país sejam tomados de surpresa pelas modificações na política internacional. Se estiverem em jogo interesses nacionais muito sensíveis, qualquer descuido ou erro de avaliação sobre a política de um país estrangeiro poderá ser fatal e irremediável para os destinos da Nação. No âmbito interno, também podem ser elaboradas estimativas sobre os elementos e todas as Expressões do Poder Nacional.” ESG, *Doutrina* (1989), pp. 241-242.

⁵⁰¹ “*National Intelligence Estimates (NIEs) are the responsibility of national intelligence officers (NIOs), who are members of the National Intelligence Council, which reports directly to the DCI [Director of Central Intelligence]. NIEs represent the considered opinion of the entire intelligence community and, once completed and agreed to, are signed by the DCI for presentation to the president and other senior officials. The drafting of NIEs can take anywhere from a few months to a year or more. (...) NIEs are long-term intelligence products that attempt to estimate (not predict) the likely direction an issue will take in the future. Ideally, NIEs should be anticipatory, focusing on issues that are likely to be important in the near future and for which there is sufficient time to arrive at a community-wide judgment.*” Lowenthal, *op. cit.*, pp. 48-49.

⁵⁰² ESG, *Doutrina Básica* (1979), p. 287.

⁵⁰³ ESG, *Doutrina* (1989), p. 242.

conhecimentos vitais à sobrevivência nacional e, como tal, exigem profundidade e amplitude.”⁵⁰⁴

“Inteligência operacional” é relaciona-se à produção de conhecimento sobre fato ou situação de interesse imediato para o planejamento e para a execução de operações, de alcance limitado no tempo e no espaço. Em termos de Administração Pública, esse tipo de inteligência é utilizado pelos escalões intermediários e inferiores da estrutura governamental e “para a tomada de decisões que lhe são pertinentes”.

“(…) caracteriza-se pela limitação de amplitude, pela relativa simplicidade dos fatores, pelos prazos e pela exigência de ações imediatas. Quando essas informações se referem às operações militares de guerra, são denominadas Informações Táticas. Quando se relacionam com a rotina operativa da conduta dos negócios públicos e de fiscalização dos negócios privados, são denominadas Informações Administrativas.”⁵⁰⁵

Inteligência quanto à Expressão do Poder Nacional

Nessa classificação, a doutrina da ESG registra que a Inteligência pode ser produzida em função das Expressões Política, Econômica, Psicossocial ou Militar do Poder Nacional.

“A produção de informações referentes à determinada Expressão do Poder Nacional deve abranger seus fundamentos, fatores e órgãos. (...) As Informações produzidas devem permitir a análise e a interpretação de toda a sua fenomenologia, tendo em vista propiciar subsídios que orientem a Política Nacional, nos âmbitos nacional e internacional.”⁵⁰⁶

Interessante observar que nesta classificação, os Manuais da ESG observam que há algumas informações que não se enquadram no critério de Expressões do Poder Nacional, mas que podem interessar a qualquer dos campos, dependendo da finalidade com que sejam utilizadas. São elas:

- Informações Técnico-Científicas – conhecimentos relacionados à situação em termos de ciência e tecnologia (C&T) de um país, em

⁵⁰⁴ ESG, *Doutrina* (1989), p. 242.

⁵⁰⁵ ESG, *Doutrina* (1989), p. 242.

⁵⁰⁶ ESG, *Doutrina* (1989), p. 243.

especial aqueles referentes à aplicação de C&T nas Políticas de Segurança e Desenvolvimento;

- Informações Fisiográficas – referem-se a aspectos físicos do próprio país (ou de uma região) ou de outros países.
- Informações Biográficas – dizem respeito a “dados biográficos e atuação no desempenho de cargos ou funções públicas ou privadas, de personalidades e líderes nacionais e estrangeiros, bem como de novas personalidades, futuros líderes em formação ou ascensão.”⁵⁰⁷
- Informações Históricas – conhecimentos sobre o processo histórico-cultural nacional ou de outros países, importantes para a formulação da Política e Estratégia Nacionais.

Inteligência quanto à natureza

Este último critério, presente apenas nos manuais mais antigos, dividia a inteligência (ou, à época, as informações) em interna e externa. A “inteligência externa” diz respeito às atividades, processos e organizações voltadas à produção de conhecimento sobre objetivos, poder, potencial e vulnerabilidade de outros países, sempre com o objetivo de orientar o planejamento e o acompanhamento da Política Nacional. A “inteligência interna” atua, na perspectiva da ESG, com vistas à obtenção e “conhecimentos relativos ao próprio país, bem como de antagonismos reais ou potenciais e pressões existentes, com a finalidade de orientar o planejamento e o acompanhamento da Política Nacional”⁵⁰⁸. Como visto, as percepções e objetivos tanto de inteligência externa quanto de inteligência interna tornaram-se mais abrangentes com a Nova Ordem Internacional Pós-Guerra Fria e, algumas vezes, bastante imbricadas.

⁵⁰⁷ ESG, *Doutrina Básica* (1979), p. 289.

⁵⁰⁸ ESG, *Manual Básico* (1976), p. 504.

FUNÇÕES DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Ainda sobre os conceitos relacionados à atividade de inteligência, é importante que esteja claro que a referida atividade distribui-se por algumas funções, também chamadas de elementos ou missões da inteligência⁵⁰⁹. De maneira geral, se percebe quatro funções da atividade de inteligência: reunião (*collection*), análise (*analysis*), contra-inteligência (*counterintelligence*) e ações encobertas (*covert actions*)⁵¹⁰. Antes que se passe a exposição de cada uma delas, é importante assinalar que a doutrina brasileira reúne as duas primeiras funções em uma só, a qual denomina simplesmente “inteligência” – ligada, basicamente à análise de informações. Assim, é mais comum no Brasil se falar em três funções (ou missões): Inteligência (análise de informações), Contra-Inteligência e Operações de Inteligência.

Um segundo aspecto que deve ser ressaltado é que qualquer serviço de inteligência faz tanto inteligência (análise de informações para produção de conhecimento) quanto contra-inteligência (salvaguarda das informações produzidas, da organização, das pessoas e instalações e dos processos contra a atividade de inteligência adversa). No que concerne a operações, apesar de haver membros da comunidade de inteligência em alguns países que não têm autorização nem recursos para realizá-las, recorrendo a troca de informações no sistema, qualquer serviço, para ser completo, necessita desenvolver um mínimo de operações na busca do dado negado⁵¹¹.

Reunião (*collection*)

Entende-se por reunião a obtenção de informações – ainda em estado bruto (*raw data*) – por quaisquer meios – de fontes humanas ou por meios tecnológicos – e sua remessa à unidade de processamento específica para uso na produção de

⁵⁰⁹ Apesar de ser mais comum entre a doutrina a terminologia “funções”, há autores, como Shulsky, que preferem o termo “elementos”. Já a doutrina brasileira de inteligência, prefere a designação “missões”.

⁵¹⁰ Ao contrário do erroneamente assinalam alguns autores que se aventuram a escrever sobre inteligência no Brasil, sem conhecerem de fato os meandros da atividade, não se usa os termos “ações encobertas” ou “ações clandestinas” para se falar de “*covert actions*”. A denominação de acordo com a tradição e a doutrina brasileira para esta função é “operações de inteligência”.

⁵¹¹ “Em geral, um órgão de inteligência se subdivide em três áreas: a) *análise* ou atividade de inteligência *stricto sensu* (produção de conhecimento, que é documentado e disseminado na forma de relatórios de inteligência, a saber informe, apreciação, informação e estimativa); b) contra-inteligência (proteção dos dados, informações e conhecimentos de uma instituição, por meio da segurança do pessoal, segurança da documentação e material, segurança das áreas e instalações, e segurança dos sistemas de informações – comunicações e informática); c) operações de inteligência (busca do dado e/ou da informação negados ou não-disponibilizados).” Denílson Pacheco, *op. cit.*

conhecimento. A reunião constitui uma das etapas do ciclo de inteligência que será analisado a seguir. O alicerce da inteligência está exatamente na obtenção das informações que serão processados durante a análise⁵¹².

Cabe fazer, preliminarmente, uma observação terminológica. A reunião de dados pode-se dar por “coleta” ou “busca”, procedimentos distintos. A doutrina anglo-saxônica, de maneira geral, não diferencia “coleta” de “busca”. Nesse sentido, não importa qual a origem do dado, se proveniente de fontes abertas ou se o acesso a ele é restringido/protegido. Na doutrina brasileira de inteligência, entretanto, “coleta” refere-se à obtenção de informações de fontes abertas – livros, periódicos, documentos públicos, programas de TV ou rádio, internet, enfim dados disponíveis – enquanto “busca” é o termo utilizado para qualquer procedimento de obtenção do dado negado ou não-disponibilizado, ou seja, as chamadas “informações classificadas”. Nesse segundo caso, há o recurso às técnicas operacionais para se realizar a busca.

Assim, a obtenção dos dados (reunião) se dá por coleta ou busca. Os diferentes métodos de obtenção da informação serão objeto de um tópico específico deste Capítulo. Há um constante debate a respeito do tipo de informações que são obtidas pelos serviços de inteligência e por que meios⁵¹³.

Uma vez reunidos, os dados devem ser analisados para a produção do conhecimento. Daí a segunda função da inteligência: a análise.

Análise (*analysis*)

Segundo função da inteligência e terceira fase do ciclo de produção de conhecimento, a análise consiste nos procedimentos técnicos e metodológicos de

⁵¹² “Collection is the bedrock of intelligence. Indeed, intelligence collection has been written since the biblical references to spies in the Book of Joshua. Without collection, intelligence is little more than guesswork, perhaps educated guesswork, but guesswork nonetheless. (...) [N]ations use multiples means of collecting the intelligence they require. The means are driven by two factors: the nature of the intelligence being sought and the ability to acquire it in various ways.” Lowenthal, *op. cit.*, p. 54.

⁵¹³ “Intelligence organizations collect information. The questions are what kinds of information do they collect and what means they employ to collect it. At a minimum, they use what today are termed “open sources” which includes periodicals, “the web,” and seminars and conferences. There is an ongoing debate regarding open vs. classified sources since so much information on so many topics is readily available.” Thomas Bruneau, *Intelligence and Democratization: The Challenge of Control in New Democracies*. The Center for Civil-Military Relations – Naval Postgraduate School, Monterey, California. Occasional Paper # 5, March, 2000, p. 9.

produção de conhecimento a partir das informações em seu estado bruto⁵¹⁴. Assim, por meio da análise, a informação coletada é revisada para identificar fatos significativos, avaliada, comparada e confrontada com outros dados e com o conhecimento derivado da experiência do analista, chegando-se a conclusões que comporão um produto chamado inteligência. Esse produto é que será encaminhado ao tomador de decisão⁵¹⁵.

A análise é o cerne da atividade de inteligência. Afinal, todos os recursos são empregados com o objetivo de se produzir o conhecimento necessário a assessorar o processo decisório. A análise vai nortear a reunião (seja por coleta ou busca) de informações e será o principal objeto de proteção da contra-inteligência. A atividade de inteligência gira em torno dos relatórios, estimativas, memórias e outros documentos elaborados pelos analistas e até exposições orais.

Importante observar que a periodicidade com que o tomador de decisão receberá os relatórios de inteligência varia de país para país, conforme a atividade exercida pelo decisor, a posição que ocupe na Administração e os interesses e necessidades de conhecimento desse tomador de decisão. A frequência também está relacionada ao objeto da atividade de produção de conhecimento⁵¹⁶.

Outro aspecto que não deve ser desconsiderado na produção de conhecimento é o perfil do cliente a que se destina a inteligência. Assim, a informação produzida para um comandante militar não será a mesma para um Ministro da Fazenda. Preocupação especial deve ocorrer com a forma como esses conhecimento é apresentado para o tomador de decisão. Loch Johnson comenta como diferentes tomadores de decisão nos EUA, inclusive presidentes, preferiam os relatórios da inteligência em virtude de sua personalidade e da maneira como cada um percebia a atividade:

⁵¹⁴ “Analysis is arguably the most important part of the intelligence process. It is the means by which the information gathered and processed from a variety of sources is pulled together and developed into a usable product to help decision-makers address the issues of the day”. Gregh Hannah, Kevin O’Brien, Andrew Rathmell, *op. cit.*, p. 5.

⁵¹⁵ “Analysis refers to the process of transforming the bits and pieces of information that are collected in whatever fashion into something that is usable by policy makers and military commanders. The result, or “intelligence product”, can take the form of short memorandums, elaborate formal reports, briefings, or any other means of presenting information”. Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 41.

⁵¹⁶ “Despite all attention lavished on the operational side of intelligence (...), analysis is the mainstay of the process, providing civil and military policymakers with information directly related to the issues they face and the decisions they have to make. (...) Certain documents, particularly the daily intelligence products, are received first thing in the morning, but other intelligence reports can be delivered when they are ready or may be held for delivery at a specific time.” Lowenthal, *op. cit.*, p. 87.

“For decisionmakers, the favorite product from among this extensive menu is no doubt current intelligence. “Research reports (...) work their way from the inbox to burn bag unread (...) [b]ecause consumer’s don’t have time to read them (...). The demands today are for the quick report and the quick answer” (...). Some policy officers prefer “reports” that are briefer still: the raw intelligence alone. (...) Other policymakers prefer not to read any intelligence whatsoever, raw or evaluated; they rely instead on spoken communication. (...) About one-third of the “products” created by DI analysts are oral briefings – mainly presented to policy officers in the executive branch but increasingly to members of Congress as well. (...) Intelligence managers value oral briefing highly – unlike many analysts, who prefer the opportunity to work on carefully nuanced written papers that display their expertise and allow them more room to hedge. “The situation we find best”, declare a former CIA manager, “is... when one of our substantive officers sees the president every day for a period, however brief, to get the intelligence [to the decisionmaker] and receive his reaction to it, including tasking for the next day.” (...) Gerald R. Ford and, even so, George Bush accepted this approach, for the most part. Some presidents, though, have refused oral briefings, preferring short written summations. Richard Nixon cut of DCI [Director of Central Intelligence] Richard Helms from the Oval Office after the director had enjoyed good access during Johnson presidency; Helms remembers Nixon as “the ultimate loner”. Ronald Reagan, a former screen star, showed an enthusiasm for intelligence presented in videotape. (...)”⁵¹⁷

Assim, se a análise para produção de conhecimento ocupa a posição de relevância na atividade, é fundamental que essa análise siga determinada metodologia e que efetivamente chegue ao tomador de decisão de maneira oportuna. Os documentos de inteligência têm, portanto, forma própria e seguem técnica e metodologia próprias para sua produção. Ademais, a produção de conhecimento de inteligência segue alguns princípios fundamentais que serão tratados em tópico próprio neste Capítulo⁵¹⁸.

Contra-Inteligência (*counterintelligence*)

Outra função indissociável da Inteligência é a Contra-Inteligência, entendida, em sentido amplo, como as atividades e procedimentos que têm por objetivo neutralizar a Inteligência adversa e salvaguardar o conhecimento produzido. A ESG

⁵¹⁷ Loch Johnson (1996), *op. cit.*, pp. 22-23.

⁵¹⁸ Obra de grande importância sobre a análise na atividade de inteligência é *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach*, de Robert Clark (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 2007, 2nd edition).

define contra-inteligência como um aspecto da atividade de inteligência que engloba um conjunto de medidas destinadas a neutralizar a eficiência dos serviços de inteligência adversos, salvaguardar os segredos de interesse da Segurança Nacional, bem como identificar as agressões à população.⁵¹⁹

*“In its most general terms, counterintelligence refers to information collected and analyzed, and activities undertaken, to protect a nation (including its own intelligence-related activities) against the actions of hostile intelligence services. Under this definition, the scope of counterintelligence is as broad as the scope of intelligence itself, since all manners of hostile intelligence activities must be defended against. In a narrow sense, however, counterintelligence often refers specifically to preventing an adversary from gaining knowledge that would give him an advantage.”*⁵²⁰

Assim, o propósito da contra-inteligência, em âmbito governamental, é proteger o Estado e a sociedade, e seus segredos, contra outros Estados e organizações⁵²¹. Em termos de finalidade, pode-se distinguir claramente Inteligência de Contra-Inteligência: “a primeira é caracteristicamente ofensiva e busca conhecimentos; a segunda é, ao contrário, defensiva e visa negar conhecimento e impedir a ação de agentes que os buscam”⁵²².

A contra-inteligência envolve produção e conhecimento e operações e não pode ser separada da Inteligência, por existir em função desta⁵²³. Entretanto, tem procedimentos específicos – ofensivos e defensivos – para a salvaguarda do conhecimento. Apesar de seu caráter eminentemente defensivo, seus métodos de ação⁵²⁴ e suas operações são essencialmente ofensivos⁵²⁵. De fato, Lowenthal⁵²⁶ assinala três tipos de Contra-inteligência:

⁵¹⁹ Adaptado do *Manual Básico* da ESG (1976), *op. cit.*, pp557 a 566.

⁵²⁰ Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 99.

⁵²¹ Bruneau (2000), p. 12.

⁵²² ESG, *Manual Básico* (1976), *op. cit.*, p. 557.

⁵²³ “Counterintelligence refers to efforts to protect one’s own intelligence operations from penetration and disruption by hostile nations or their intelligence services. It is both analytical and operational. Counterintelligence (...) is nor a separate step in the intelligence process but is an important function throughout the process.” Lowenthal, *op. cit.*, p. 113.

⁵²⁴ Foge ao escopo deste trabalho o estudo dos métodos utilizados pela contra-inteligência. Assinalamos alguns, divididos em medidas passivas (como controles e ações de segurança orgânica) e ativas (contra-espionagem, contra-sabotagem, contraterrorismo, contrapropaganda, etc.). Obra imprescindível para a compreensão do assunto é o Tomo 4 de *Strategic Intelligence*, editado por Loch Johnson (Westport, Connecticut: Praeger Security International, 2007), cujo título do volume é *Counterintelligence and Counterterrorism – Defending the Nation Against Hostile Forces*.

⁵²⁵ ESG, *Manual Básico* (1976), *op. cit.*, p. 557.

⁵²⁶ Lowenthal, *op. cit.*, p. 113.

- contra-inteligência para reunião (coleta/busca): tem por objetivo obter e produzir informações sobre as capacidades de oponentes de coletar/buscar informações que possam interessar ou constituir-se em ameaça a quem ou o que é protegido pela contra-inteligência;
- contra-inteligência defensiva: sua missão é frustrar os esforços de pessoas ou organizações adversas que tenham interesse em ter acesso às informações protegidas ou desenvolvam ações intrusivas;
- contra-inteligência ofensiva: uma vez identificada a tentativa de um oponente contra seu sistema de inteligência, a contra-inteligência ofensiva buscará neutralizar esse ataque, por exemplo, buscando recrutar o agente adverso e convertê-lo em agente duplo ou fornecendo informações falsas para nutrir a inteligência adversa.

Todo órgão ou serviço de inteligência, seja qual for seu nível, desenvolve atividade de contra-inteligência – daí se dizer que esta é atividade intrínseca e correlata àquela⁵²⁷. Assim, há o recurso à contra-inteligência na área militar, policial, fiscal, financeira, empresarial e governamental. Também se fala em contra-inteligência aplicável às ações externas, mas é sobretudo no campo interno, da segurança interna ou doméstica, que a contra-inteligência tem maior destaque.

“Sabe-se que as Informações de Segurança Interna [entenda-se Inteligência de Segurança interna] referem-se aos antagonismos e pressões que se manifestam no interior do País. São essas informações, esses *conhecimentos*, que produzidos, vão orientar a contra-informação [entenda-se contra-inteligência]. Assim, pode-se afirmar que toda a atividade de informações no quadro da Segurança Interna se situa no âmbito geral da contra-informação e é nitidamente operacional. (...) A contra-informação, no quadro da Segurança Interna, contribui, então, para neutralizar as ações de agentes da espionagem, da sabotagem, do terrorismo, da subversão ou de quaisquer outras atividades dos serviços de informação adversos e, por outro lado, preservar as próprias ações.”⁵²⁸

A contra-inteligência tem por objetivo, portanto, tornar tão difícil quanto possível as ações adversas, tomando medidas de segurança que impeçam o acesso a tudo que se deseja manter sob sigilo e protegendo pessoal e instalações. Uma vez que

⁵²⁷ ESG, *Manual Básico* (1976), op. cit, p. 557.

⁵²⁸ ESG, *Manual Básico* (1976), op. cit, pp. 557-558.

não são apenas os serviços secretos que manipulam dados classificados e lidam com assuntos sigilosos, as medidas de contra-inteligência são aplicáveis a quaisquer órgãos governamentais e a entidades e empresas privadas.

O Manual Básico da ESG assinala alguns objetivos da contra-inteligência, entre os quais:

- preservar o sigilo da nossa inteligência;
- impedir, neutralizar ou dificultar a atividade de inteligência adversa;
- desinformar os órgãos de inteligência adversos;
- garantir a segurança orgânica dos sistemas de informações de nossa comunidade e de toda e qualquer instalação julgada de interesse;
- conhecer a estrutura dos serviços de inteligência adversos, seus planos de articulação, metas e objetivos dentro ou fora do País;
- identificar estruturas adversas de subversão e os agentes da sabotagem, do terrorismo e da espionagem;
- identificar e bloquear as ações adversas de natureza psicológica, em especial as de propaganda, que visem a influenciar a opinião pública ou enfraquecer o moral da população;
- identificar agentes e organizações criminosas que possam se constituir em ameaça à sociedade, à ordem democrática, às instituições e ao Estado⁵²⁹.

Nas últimas décadas, tem aumentado a atuação da contra-inteligência no combate a organizações criminosas, sobretudo em virtude do crime organizado transnacional. A preocupação com o terrorismo internacional também cresceu muito após os atentados de 11 de setembro de 2001 e a proposta de “guerra contra o terror”, do Presidente George W. Bush.

Por lidarem eminentemente com segurança interna, os setores ou serviços de contra-inteligência estão mais sujeitos aos riscos de exorbitarem seu poder e cometer arbitrariedades⁵³⁰. Em regimes autoritários, diga-se de passagem, os órgãos de contra-

⁵²⁹ Adaptado do *Manual Básico da ESG* (1976).

⁵³⁰ Vide Bruneau (2000), Bruneu & Dombroski, “*Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies*” (separata), Peter Gill (1994).

inteligência costumam ser usados como parte importante do aparato repressor do Estado. Nesse contexto, a atividade de contra-inteligência passa a ser desvirtuada e empregada na perseguição de pessoas consideradas “subversivas” ou antagônicas ao regime – isso pode ocorrer, ainda sob a justificativa da razão de Estado e sob a égide de construções doutrinárias maniqueístas fundadas na idéia de que o Estado e os serviços secretos estariam envolvidos em uma “guerra” contra esses antagonistas (“guerra contra a subversão”, “guerra contra o comunismo”, “guerra contra o imperialismo capitalista”, “guerra contra o terror”). Para que sejam evitados esses abusos, nos regimes democráticos, em especial naquelas democracias recentes de países que viveram períodos autoritários, o papel do controle externo exercido pelo Poder Legislativo mostra-se fundamental⁵³¹.

Uma última observação é que medidas de contra-inteligência devem ser aplicadas ao longo de todo o ciclo de produção do conhecimento. Assim, desde a coleta/busca dos dados, passando pelo processamento desses e pela produção do conhecimento de inteligência, até a difusão para o tomador de decisão, deve estar presente a preocupação de contra-inteligência.

Operações de Inteligência (*support operations*) e Ações Clandestinas ou Encobertas (*covert actions*)

No que concerne a esta última função da atividade de inteligência, pode-se dizer que compreende o conjunto de ações técnicas destinadas à busca do dado negado. Trata-se, sem dúvida, da atividade mais polêmica relacionada à inteligência, uma vez que seus métodos envolvem necessariamente técnicas e ações sigilosas como estória-cobertura, recrutamento, vigilância, fotografia operacional, uso de meios eletrônicos, entre outros.

Não é objetivo deste trabalho apresentar maiores detalhes sobre operações⁵³². Mas o que deve ficar claro é que serviço nenhum pode prescindir delas,

⁵³¹ O próximo capítulo tratará do Controle da Atividade de inteligência, com destaque para o controle externo exercido pelo Parlamento ou por órgãos vinculados ao Poder Legislativo.

⁵³² Um dos raros livros publicados no Brasil sobre técnicas de operações de inteligência é o de Gelio Fregapani, *Segredos da Espionagem – os Serviços Secretos e as Decisões Estratégicas* (Brasília: Thesaurus, 2001), ainda assim sem grande profundidade. Já a literatura estrangeira é pródiga em publicações a respeito. Cite-se, por exemplo, as obras de Jefferson Mack, *Running a Ring of Spies* (Boulder, Colorado: paladin Press, 1996), de John Jacob Nutter, *The CIA's Black Ops* (Amherst, NY: Prometheus Books, 2000), e de Roy Godson, *Dirty Tricks or Trump Cards – U.S. Covert Action &*

em maior ou menor escala. Afinal, tanto para a busca do dado quanto para a identificação e neutralização da inteligência adversa, garantindo-se a salvaguarda dos dados e informações próprios, as técnicas operacionais mostram-se imprescindíveis.

Importante diferenciar operações de inteligência das “ações encobertas” (*covert actions*) comumente citadas nos manuais estadunidenses de Inteligência⁵³³. Enquanto “operações de inteligência” são os processos, técnicas e setores voltados à busca do dado negado⁵³⁴, as ações encobertas ou clandestinas são as atividades secretas desenvolvidas por um governo relacionadas a sua política externa com o objetivo de influenciar outro governo ou provocar determinados eventos políticos, militares, econômicos ou sociais em um outro país⁵³⁵. Convém ficar claro que caracteriza esse tipo de operação o fato de serem conduzidas de maneira sigilosa e encoberta⁵³⁶.

“As duas características principais das operações encobertas enquanto recurso de poder são (...) o seu caráter instrumental para implementação de políticas e os requisito de plausibilidade da negação da autoridade (*plausible deniability*). A primeira característica enquadra as operações encobertas enquanto ferramentas coercitivas na implementação de uma política externa, tal como são, por exemplo, os embargos

Counterintelligence (New Brunswick: Transaction Publishers, 2004). Há, ainda, o volume 3 de *Strategic Intelligence*, editado por Loch Johnson (*op. cit.*), intitulado *Covert Action – Behind the Veils of Secret Foreign Policy*. Repita-se, essas são apenas algumas referências da literatura estrangeira sobre operações, havendo, inclusive, publicações ostensivas que detalham técnicas operacionais.

⁵³³ Cepik (2003, *op. cit.* p. 61) utiliza o termo “operações encobertas” para informar que são aquelas “utilizadas por um governo ou organização para tentar influenciar sistematicamente o comportamento de outro governo ou organização através da manipulação de aspectos econômicos, sociais e políticos relevantes para aquele ator, numa direção favorável aos interesses e valores da organização ou governo que patrocina a operação”. Essa acepção “operações encobertas” pode conduzir à confusão terminológica. Afinal, ações encobertas – também traduzidas como ações clandestinas – seriam apenas um dos segmentos de operações de inteligência em uma análise de acordo com a doutrina brasileira. Melhor que se falar em “operações encobertas” é empregar o termo “operações de inteligência”, simplesmente, ou “ações encobertas” – ou, ainda “ações clandestinas”. No caso brasileiro, o que se teria mais próximo das *covert actions* estadunidenses é que se chama de “operações especiais”, desenvolvidas por grupos de elite das Forças Armadas e dos órgãos policiais e de segurança.

⁵³⁴ A doutrina anglo-saxônica refere-se a operações como *support operations*.

⁵³⁵ Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 75. De acordo com a legislação estadunidense, *covert action* diz respeito a “*an activity or activities of the United States Government to influence political economic or military conditions abroad, where it is intended that the role of the United States Government will not be apparent or acknowledged publicly*” [*U.S. National Security Act, Sec. 503 (e)*].

⁵³⁶ “*Covert action, in the U.S. intelligence lexicon, refers to the attempt by one government to pursue its foreign policy objectives by conducting some secret activity to influence the behavior of a foreign government or political, military, economic, or societal events and circumstances in a foreign country. As the term implies, the defining characteristic of covert actions is that the government conducting the activity conduct it in a secret or covert manner. However, what secrecy means precisely can vary according to the particular circumstances. (...) In some cases, the need for secrecy is absolute, and governments try to act so that the details or even the existence of activities remain unknown outside a very small circle. (...) In other cases, the actions themselves are public knowledge, but governments conceal their involvement in them (...) Finally, there may be cases in which a good deal of information about operations becomes public, but for diplomatic or other reasons, governments involved avoid officially acknowledging their connection with them.*” Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 75.

econômicos ou o leque de opções relativas ao uso ou à ameaça de uso da força. A segunda característica enfatiza a negação de autoria.⁵³⁷,

Uma vez que não dizem respeito à prática operacional brasileira, as observações aqui apresentadas sobre *covert actions* são extraídas das perspectivas anglo-saxônicas. Diga-se de passagem, a terminologia “*covert actions*” parece ser uma invenção estadunidense, não sendo usada por outros serviços de inteligência⁵³⁸. Os soviéticos, por exemplo, usavam o termo “medidas ativas” (*aktivnye meropriiatiia*), enquanto os britânicos preferem ações políticas especiais (*special political actions*)⁵³⁹. Os franceses, por sua vez, preferem os termos operações especiais (*opérations spéciales*) ou ações clandestinas (*actions clandestines*)⁵⁴⁰.

As ações encobertas envolvem um leque de atividades bastante amplo, desde a interceptação das comunicações entre alvos da operação ou apoio financeiro e técnico para organizações no exterior – partidos políticos, associações, organizações não-governamentais – de modo que possam estas atuar – conscientemente ou não – de acordo com a orientação do serviço de inteligência, até o envolvimento em golpes de Estado e assassinatos⁵⁴¹. Mais evidentes à época da Guerra Fria – quando as Superpotências, por intermédio de seus serviços secretos, subsidiavam movimentos subversivos, golpes de Estado e ações contra políticos e pessoas consideradas ameaças aos interesses de Moscou e Washington⁵⁴² – as ações clandestinas continuam uma

⁵³⁷ Cepik (2003, *op. cit.*, p. 61) faz esses comentários baseado nos trabalhos de Lowenthal e de Shulsky.

⁵³⁸ Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 76.

⁵³⁹ Cepik (2003), *op. cit.*, p. 61 e Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, pp. 76-77.

⁵⁴⁰ “*En France, les actions clandestines sont principalement du ressort de la "Division "Action" de la Direction Générale de la Sécurité Extérieure (DGSE). On y distingue les missions "arma" (opérations liées à la destruction, le vol, etc., de matériels), les opérations "homo" (opérations liées à l'élimination physique ou l'enlèvement de personnalités) et les opérations "obs" (opérations d'observation)*”. Jacques Baud, “Petit guides des forces d'opérations spéciales” in: *Revue Militaire Suisse*, n° 10/2002.

⁵⁴¹ “*In its most general sense of secret influencing of foreign behavior events, or circumstances, the term "covert actions" covers a wide spectrum of activities, running from the most pedestrian, such as secretly providing technical assistance (such as security or communication equipment or training) to a friendly foreign government to the most spectacular, such as assassination or comprehensive list of the types of covert action that intelligence agencies have conducted.*” Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p 77.

⁵⁴² “*C'est le KGB, avec l'aide de ses homologues de l'Organisation du Traité de Varsovie, qui met en place les réseaux destinés à favoriser les actions de sabotage et de terrorisme en Occident. Comme le GRU (le service de renseignement militaire), il dispose de services spéciaux, conçus et entraînés pour mener des actions clandestines à l'extérieur de l'Union soviétique, ce qui évite de recourir aux "amateurs" des forces militaires spéciales. Celles-ci, en revanche, mènent des missions de reconnaissance en vue d'un éventuel engagement contre l'Ouest. (...) L'évolution des forces spéciales, depuis l'apparition de l'Union soviétique, met en évidence deux axes: d'une part la lutte anti-insurrectionnelle impliquant le développement de formations anti-guérilla et anti-terroristes sous l'égide des services de sécurité (de l'époque de la Tcheka jusqu'au KGB), d'autre part le combat sur les arrières de l'ennemi, appelé également "combat de partisans", avec effort principal sur le sabotage et les actions*

realidade nos dias atuais. De fato, uma vez que constituem recurso interessante na disputa de poder – aí entendido como capacidade de influência – entre os Estados, as operações especiais externas fazem parte da práxis dos serviços de inteligência⁵⁴³. De fato, há os que defendem que as “operações especiais” constituem o meio termo entre a influência político-diplomática e o recurso à força – por meio da intervenção bélica. Assim, quando a política e a diplomacia falham, ainda se poderia recorrer às ações clandestinas antes de se partir para a guerra.

Um aspecto importante para este trabalho relacionado às Operações de Inteligência diz respeito à maneira como estas são tratadas pelo controle externo nos distintos sistemas. Assim, antecipamos apenas que, em alguns países, os órgãos de controle externo têm entre suas atribuições autorizar esse tipo de atividade⁵⁴⁴, enquanto em outros o controle é apenas *a posteriori*.

O CICLO DA INTELIGÊNCIA E O PROCESSO DE PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO

Vistas as funções da atividade de inteligência, convém tecer algumas considerações a respeito do “ciclo da inteligência”. Também conhecido por “processo da inteligência”, diz respeito ao processo por meio do qual a informação é reunida,

*ponctuelles de portée opérative ou stratégique. (...) Dans la perspective marxiste-léniniste qui imprègne la pensée militaire soviétique, la guerre, qui est étroitement liée à la lutte des classes, passe pour un phénomène permanent et global. Pour atteindre ses objectifs, l'Union soviétique utilise des stratégies directes, destinées à toucher un adversaire d'une manière frontale; les forces spéciales en sont des instruments. (...) Les stratégies indirectes, par des moyens détournés et clandestins, visent à affaiblir l'ennemi; elles comprennent entre autres la désinformation, la propagande, la prise d'influence sur des politiciens et des journalistes "achetés", le financement de partis politiques et de mouvements pacifistes, le parrainage du terrorisme d'extrême-gauche et d'extrême-droite. Au niveau stratégique, ce que les Soviétiques appellent la maskirovka comprend des mesures passives destinées à protéger l'État contre la subversion et des mesures actives qui doivent fausser la perception de l'Union soviétique. Elle fait donc partie de la stratégie indirecte". Jacques Baud, op. cit. Por parte dos estadunidenses, vale citar o envolvimento da CIA no desembarque na Baía dos Porcos, em 1961 – quando forças anticastritas apoiadas pelo serviço secreto estadunidense tentaram retornar a Cuba e derrubar o governo –, e a participação da agência norte-americana no golpe que derrubou Salvador Allende, em 1973, e instaurou a ditadura no Chile. Outro caso muito conhecido foi apoio dado pelos EUA aos *mujahedins* no Afeganistão para a resistência contra a presença soviética naquele país, na década de 1980. Sobre o assunto, vide *The CIA's Black Ops*, de John Nutter (op. cit.).*

⁵⁴³ No mundo pós-Guerra Fria, como exemplos de operações no exterior, podem ser identificados, segundo Baud (op. cit.), o apoio do governo dos EUA a grupos que tentaram assassinar Saddam Hussein em 1996 e a tentativa de captura de Radovan Karadzic, em 1997 – Karadzic era considerado um obstáculo ao processo de paz na Bósnia e um teria sido feita uma operação para captura-lo eleva-lo a julgamento perante o Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia.

⁵⁴⁴ É o que acontece, por exemplo, nos EUA, onde as ações clandestinas dos serviços de inteligência devem ser autorizadas pelo Congresso.

convertida em inteligência e disponibilizada aos consumidores – ou seja, aos tomadores de decisão⁵⁴⁵.

Não há consenso sobre quantas etapas têm o ciclo de inteligência. Cepik assinala até dez passos ou etapas principais que caracterizam a atividade⁵⁴⁶: “1. Requerimentos informacionais. 2. Planejamento. 3. Gerenciamento dos meios técnicos de coleta. 4. Coleta a partir de fontes singulares. 5. Processamento. 6. Análise das informações obtidas de fontes diversas. 7. Produção de relatórios, informes e estudos. 8. Disseminação dos produtos. 9. Consumo pelos usuários. 10. Avaliação.”⁵⁴⁷

Lowenthal, por sua vez, enumera sete fases do processo da inteligência: requisição da informação, reunião, processamento, análise e produção, disseminação, consumo e retroalimentação⁵⁴⁸. De fato, Lowenthal acrescentou etapas ao modelo mais geral utilizado nos EUA, que registra apenas cinco etapas: planejamento e direção, reunião (coleta/busca), processamento, análise e produção, disseminação⁵⁴⁹ (Tabela II.4). Esse processo poder ser simplificado mais ainda em quatro fases: reunião, processamento, análise e disseminação, o que se poderia chamar de “ciclo básico”⁵⁵⁰.

⁵⁴⁵ “*The intelligence cycle is the process by which information is acquired, converted into finished intelligence, and made available to policymakers.*” Richelson, *op. cit.*, p. 3.

⁵⁴⁶ Cepik, *op. cit.*, p. 70, nota 14: “A literatura sobre o “ciclo da inteligência” é imensa e em geral repetitiva. Essa versão desagregada em 10 etapas é uma composição de todas as versões que conheço.”

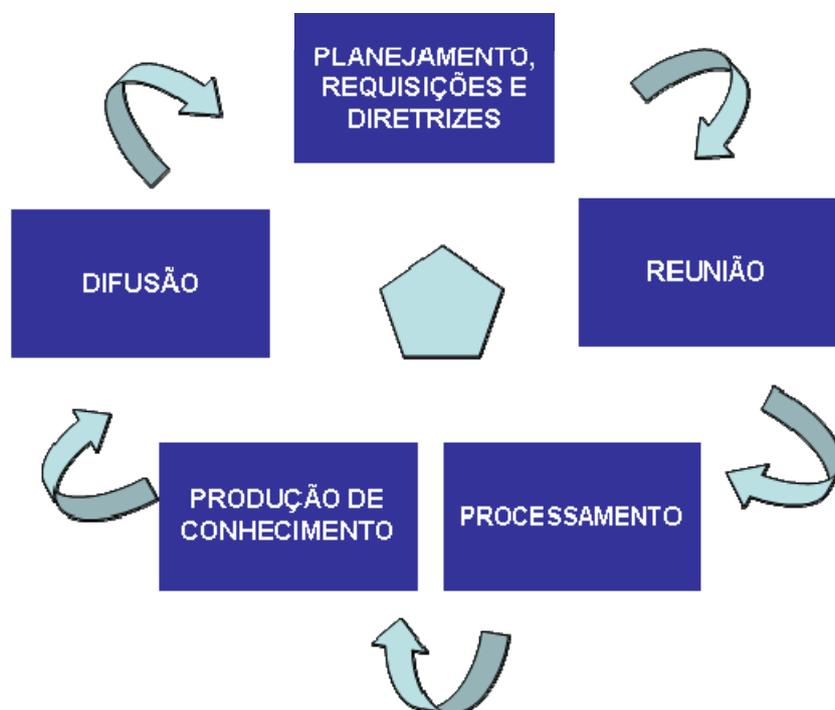
⁵⁴⁷ Cepik, *op. cit.*, p. 32.

⁵⁴⁸ “*The seven phases of the intelligence are: identifying requirements, collection, processing and exploitation, analysis and production, dissemination, consumption, and feedback.*” Lowenthal, *op. cit.* p. 41.

⁵⁴⁹ Vide a descrição dessas fases no sítio oficial da CIA, disponível em <https://www.cia.gov/kids-page/6-12th-grade/who-we-are-what-we-do/the-intelligence-cycle.html> (acesso em 01/05/2008).

⁵⁵⁰ Hannah, O’Brien, Rathmell, *op. cit.*, p. 4. Esse modelo está muito mais relacionado à produção de conhecimento.

Tabela II.4.
Ciclo da Inteligência segundo a Doutrina Estadunidense



Interessante, ainda, é a perspectiva de Herman, que dá ênfase à resposta que o usuário dá à produção da inteligência⁵⁵¹. Para o professor britânico, o processo se daria com a coleta e análise, a disseminação para o usuário com expectativa de resposta, a recepção do produto pelo usuário e sua reação que, por sua vez, provocaria um ajuste nos processos de coleta e busca para que se adaptasse a atividade de produção do conhecimento de acordo com as necessidades do usuário.

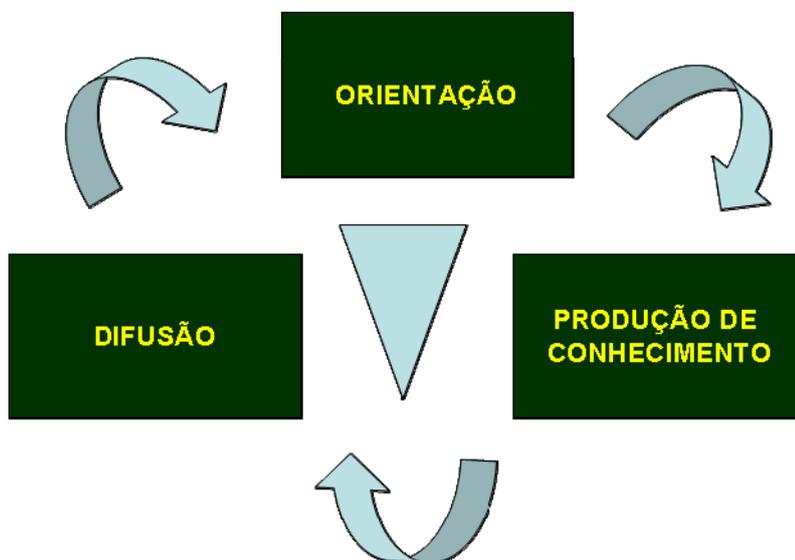
A doutrina brasileira de informações identificava o ciclo da informação em três grandes etapas: orientação, produção e difusão (Tabela II.5). Na fase de produção de conhecimento, tinha-se o ciclo que se iniciava com o planejamento, passava pela reunião – procedimentos de coleta/busca e registro desses dados – e seguia para o processamento – dividido em exame, análise, integração e interpretação –, sendo com a produção de um conhecimento que seria difundido – última fase, portanto, a difusão⁵⁵² (Tabela II.6). Portanto, a doutrina brasileira insere o ciclo de produção de

⁵⁵¹ Herman, *op. cit.*, pp. 283-304.

⁵⁵² *Manual Básico da ESG* (1976), *op. cit.*, p. 583.

conhecimento no ciclo de inteligência. Passemos a algumas observações com base nesse processo mais detalhado.

Tabela II.5.
Ciclo da Inteligência segundo a Doutrina Brasileira



Orientação

A primeira etapa do ciclo da inteligência relaciona-se às necessidades de inteligência, ou seja, às demandas por parte do usuário, do cliente da atividade, do tomador de decisão. Em âmbito estratégico, essa orientação deve ter por base, por exemplo, uma Política Nacional de Inteligência, na qual constem os objetivos nacionais, as áreas prioritárias de atuação da inteligência, bem como as diretrizes que nortearão as atividades dos serviços de inteligência. Assim, a Política Nacional de Inteligência deve definir os objetivos e fixar as diretrizes para a execução da atividade de inteligência de Estado em consonância com o ordenamento constitucional e legal vigente⁵⁵³. Também a orientação pode advir de uma Diretiva Presidencial, como ocorre nos EUA.

“O Usuário pode necessitar, por exemplo, conhecer melhor um determinado assunto ou situação antes de desencadear determinada ação (...). Pode ocorrer, também, que o Usuário deseje conhecer os efeitos de alguma medida já executada ou em curso, ou ainda que ele queira um estudo quando à evolução de um tema ou situação nos próximos anos, além de suas prováveis tendências e conseqüências. (...) Essas considerações caracterizam as necessidades de informações [Inteligência] do Usuário e

⁵⁵³ Vide Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional Nº 135, de 2000, publicada no Diário do Senado Federal de 27/06/2000.

estas, juntamente com as diretrizes de caráter funcional e ético, são transmitidas ao Órgão de Informações [serviço de inteligência] encarregado de atendê-las. É a fase denominada orientação.”⁵⁵⁴

Uma vez que a orientação encontra-se além da esfera de competência dos serviços de inteligência, muitas vezes esta etapa é colocada de lado ao ser apresentado o ciclo. Entretanto, esta é fase de suma importância, pois é a partir dela que se fará o planejamento estratégico da atividade e que os dirigentes dos serviços poderão estabelecer seus planos de atividade⁵⁵⁵.

Aspecto importante da orientação diz respeito ao perfil do usuário da inteligência. Também é com base nas peculiaridades desse usuário, seu cargo e funções, sua necessidade de conhecimento e seu nível decisório que deve ser feita a produção do conhecimento. Nesse sentido, é importante que haja boas relações entre o cliente do produto Inteligência e seu fornecedor, o serviço de inteligência, relações estas que perpassam a confiança na competência do serviço e a necessidade da inteligência fornecida para subsidiar o processo decisório. Sem isso, há o risco dos serviços se tornarem mais uma burocracia estatal e serem desprezados pelos clientes⁵⁵⁶.

Produção

Segunda etapa do ciclo, é nesta fase em que ocorre efetivamente a atividade de inteligência e a produção do conhecimento. A partir das orientações do usuário ou das necessidades e diretrizes de uma “política nacional de inteligência”, os serviços de inteligência buscarão reunir os dados, processá-los, e produzir um conhecimento de inteligência a ser difundido.

⁵⁵⁴ Escola Superior de Guerra. *Doutrina Básica*. Rio de Janeiro: 1979, p. 282.

⁵⁵⁵ “Identifying requirements means defining those policies issues or areas to which intelligence is expected to make a contribution. It may also mean specifying the collection of certain types of intelligence. The impulse is to say that all policy areas have intelligence requirements, which they do. However, intelligence capabilities are always limited, so priorities must be set, with some requirements getting more attention, some getting less, and some perhaps getting little or none at all. The key issues are: Who set these set requirements and priorities and then conveys them to the intelligence community? What happens, or should happen, if policymakers fail to set these requirements on their own?” Lowenthal, *op. cit.*, p. 41.

⁵⁵⁶ “Intelligence in practice listens to what customers say, not to formal requirements. Its recipients are clients. Its aims is to ‘sell’ useful material. The return is consumer satisfaction, giving in return for its outputs. Efficient intelligence producers know their users and care about them, at all levels from desk officers upwards, in a way reminiscent of costumer service in private sector, where excellent companies really are close to their customers (...).” Herman, *op. cit.*, p.294.

O planejamento envolve o gerenciamento do aparato de inteligência, desde a identificação das necessidades de dados a serem reunidos até a produção do documento final e sua difusão⁵⁵⁷. O processo é iniciado geralmente com um requerimento por parte do usuário ou por diretrizes estabelecidas e orientações prévias sobre necessidades. Também pode ocorrer por iniciativa do próprio analista, em virtude de tema que já esteja acompanhando. Em termos metodológicos, é por meio do planejamento que serão estabelecidos os direcionamentos para a coleta ou busca dos dados⁵⁵⁸.

“A etapa do planejamento diz respeito ao que informar e respectivos prazos; aos aspectos essenciais a serem contemplados na informação e aos dados conhecidos e a reunir. O conhecimento prévio das necessidades do Usuário e da finalidade da Informação a ser produzida é de grande valia para o Órgão de Informações, que deve responder a todos os aspectos essenciais do assunto em curso.”⁵⁵⁹

A partir do planejamento, parte-se à reunião dos dados, que pode ocorrer tanto por coleta quanto por busca. Assim, é por meio da reunião que serão obtidos os dados que, depois de processados, conduzirão à produção de um conhecimento. Sempre conveniente ressaltar que essa reunião envolve dados obtidos tanto de fontes abertas quanto aqueles protegidos ou negados, que só são acessíveis com o recurso a técnicas operacionais⁵⁶⁰.

“A reunião de informes é a etapa em que são levantados todos os dados (processados ou não) pertinentes ao assunto pesquisado. A reunião consiste na coleta (que não exige esforço maior, bastando acionar o arquivo da organização) e na busca, que já exige uma investigação, de caráter ostensivo ou sigiloso.”⁵⁶¹

⁵⁵⁷ Richelson, *op. cit.*, 3.

⁵⁵⁸ “Planning and direction involves the management of the entire intelligence effort, from the identification of the need for data that is derived from the threat assessment or the priority listing of to-date unsolved strategy and policy issues, deciding which nations or groups abroad and at home warrant intelligence surveillance, to the final delivery of an intelligence product to the customer. This whole process is initiated by requests or requirements for intelligence on certain subjects based on the ultimate needs of the customer – the President, the Prime Minister, the National Security Council, ministers or other government agencies. In some cases, the requests and requirements become institutionalized.” DCAF Intelligence Working Group. *Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner's View*, *op. cit.* p. 18.

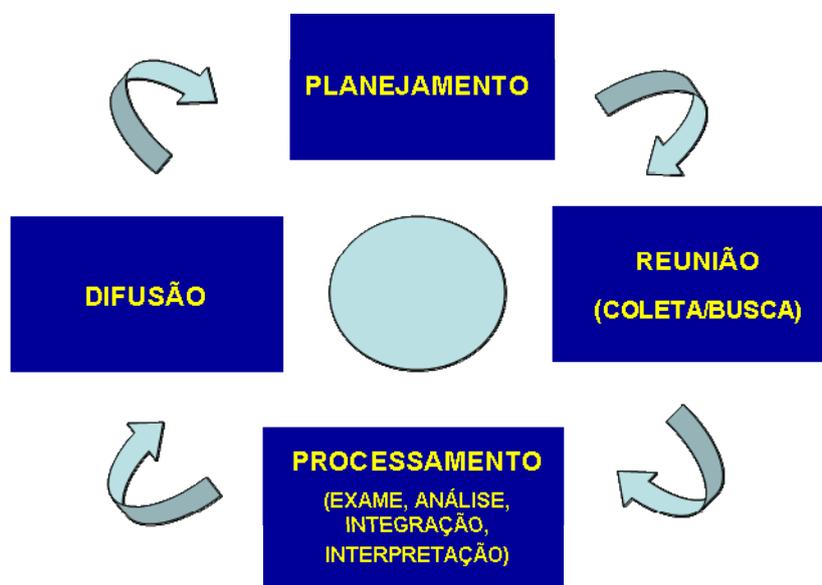
⁵⁵⁹ Escola Superior de Guerra. *Doutrina Básica*. Rio de Janeiro: 1979, p. 282.

⁵⁶⁰ “The (...) process involves open sources, secret sources, such as agents and defectors who provide information that is obtainable in no other way, and technical collection disciplines”. DCAF Intelligence Working Group. *Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner's View*, *op. cit.* p. 18.

⁵⁶¹ Escola Superior de Guerra. *Doutrina Básica*. Rio de Janeiro: 1979, p. 282.

Atualmente, um dos maiores problemas da produção de conhecimento diz respeito à grande quantidade de informação reunida frente à impossibilidade de processamento de toda essa informação⁵⁶². A título de exemplo, os serviços que lidam com inteligência de sinais, e que reúnem a informação a partir da interceptação de comunicações, vêm-se diante de uma quantidade tão grande de dados que nem mesmo supercomputadores conseguem processá-los oportunamente. Daí a importância de se delimitar, por meio da necessidade estabelecida no planejamento, as características dos dados a serem obtidos.

Tabela II.6. O Ciclo de Produção do Conhecimento



Uma vez reunidos, os dados serão processados, utilizando-se método próprio⁵⁶³ que envolve o exame⁵⁶⁴ ou avaliação dos dados⁵⁶⁵, a análise da informação

⁵⁶² Lowenthal, *op. cit.*, p. 45.

⁵⁶³ Obra de referência a esse respeito disponível em português é *A produção de Informações Estratégicas*, de Washington Platt, *op. cit.*, Esse trabalho é todo dedicado ao método de produção de conhecimento conforme utilizado pela comunidade de informações, plenamente aplicável à atividade de inteligência de nossos dias.

⁵⁶⁴ “O exame consiste na verificação inicial do grau de credibilidade dos conhecimentos obtidos e da pertinência dos mesmos com o assunto da informação a ser produzida.” ESG. *Doutrina Básica*. Rio de Janeiro: 1979, p. 282.

⁵⁶⁵ Em especial no que diz respeito à validade dos mesmos, sua veracidade, confiabilidade da fonte e pertinência da informação.

neles contida⁵⁶⁶, a integração⁵⁶⁷ desses dados analisados a outros já disponíveis e que constituem a expertise do analista e, finalmente, sua interpretação⁵⁶⁸. Por meio do processamento é que se chega a um conhecimento de inteligência, ou seja, à inteligência como produto de um método específico de análise de informações. Convém registrar que a separação entre processamento e análise é meramente didática, pois ao se produzir conhecimento se faz ambas as atividades de maneira simultânea⁵⁶⁹.

Produzido o conhecimento, este deverá ser encaminhado ao tomador de decisão ou disseminado para outros órgãos e/ou serviços de inteligência. A esse procedimento dá-se o nome de difusão. É importante que o conhecimento produzido esteja sob a égide de alguns princípios, entre os quais o da oportunidade, da relevância, da clareza, os quais serão vistos em tópico seguinte.

Utilização

Apesar da difusão concluir o ciclo de produção de conhecimento, o ciclo da inteligência só é plenamente concluído quando esse conhecimento é utilizado pelo usuário. É a partir da utilização que são geradas novas demandas em virtude das

⁵⁶⁶ “A análise é a decomposição dos conhecimentos já reunidos em fatos significativos que tenham relação com os aspectos essenciais levantados na etapa do planejamento. Comparando-se esses fatos significativos entre si, à luz dos conhecimentos do analista, são relacionados os fatos que se confirmam. Esses fatos confirmados são considerados conhecimentos prontos para a etapa seguinte.” ESG. *Doutrina Básica*. Rio de Janeiro: 1979, pp. 282-283.

⁵⁶⁷ “A integração consiste em formar conjuntos coerentes relacionados com os aspectos essenciais, a partir dos fatos significativos relacionados e confirmados.” ESG. *Doutrina Básica*. Rio de Janeiro: 1979, p. 283.

⁵⁶⁸ “Processing is concerned with the conversion of the vast amount of information coming into the system to a more suitable form for the production of finished intelligence, such as language translation and decryption. The information that does not go directly to analysts is sorted and made available for rapid computer retrieval. Thus, processing also refers to sorting by subject matter as well as data reduction – interpretation of the information stored on film and tape through the use of highly refined photographic and electronic processes.” DCAF Intelligence Working Group. *Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner's View*, op. cit. p. 19.

⁵⁶⁹ “Production and analysis refers to the conversion of basic information into finished intelligence. It includes the integration, evaluation, and analysis of all available data and the preparation of a variety of intelligence products. Such products or estimates may be presented as briefings, brief reports or lengthier studies. The raw intelligence collected is frequently fragmentary and at times contradictory, requiring specialists to give it meaning and significance. Thus, good analysis depends upon assembling the best brains possible to evaluate events and conditions, drawing upon a blend of public knowledge and secrets purloined from adversaries. The subjects involved may concern current events, capabilities, or probable future developments, or different regions and problems, or personalities in various contexts – political, geographic, economic, scientific, military, or biographic.” DCAF Intelligence Working Group. *Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner's View*, op. cit. p. 19.

necessidades do usuário e o processo é retroalimentado. Assim a fase da utilização pode ser subdividida em consumo e retroalimentação (*feedback*)⁵⁷⁰.

Ao receber o conhecimento produzido, o usuário poderá utilizá-lo em seu processo decisório e também fazer demandas à inteligência, por exemplo, que aprofunde determinado tema. Esse retorno por parte do usuário é menos comum à medida que o conhecimento chega a escalões mais superiores. Daí que se ensina nos cursos aos analistas a não esperarem qualquer reação dos usuários em virtude dos relatórios e documentos produzidos, por mais relevantes que pareçam a seu autor – isso se dá dentro de uma prática de inteligência relacionada ao “desenvolvimento de resistência a frustrações”.

FONTES E MEIOS DE OBTENÇÃO DOS DADOS

Antes de passarmos aos princípios norteadores da atividade de inteligência, é conveniente apresentar os diferentes métodos de obtenção de dados que tomam por base a natureza das fontes. As fontes podem ser classificadas quanto à sua confidencialidade (fontes abertas ou fontes classificadas/dado negado) ou quanto à origem dos dados (de fontes humanas ou de fontes técnico-científicas – ou seja aquelas obtidas por meios técnicos)⁵⁷¹.

“Os meios de coleta e as fontes típicas de informação definem disciplinas bastante especializadas em inteligência, que a literatura internacional designa através de acrônimos derivados do uso norte-americano: *humint* (*human intelligence*) para as informações obtidas a partir de fontes humanas, *sigint* (*signals intelligence*) para as informações obtidas a partir da interceptação e decodificação de comunicações e sinais eletromagnéticos, *imint* (*imagery intelligence*) para as informações obtidas a partir da produção e da interpretação das imagens fotográficas e multiespectrais, *masint* (*measurement and signature intelligence*) para as informações obtidas a partir da mensuração de outros tipos de emanações (sísmicas, térmicas, etc.) e da identificação de

⁵⁷⁰ “Two more phases are mostly overlooked in the process: consumption and feedback. How, and in which form, policymakers consume intelligence and the degree to which intelligence is used are important issues. The relationship with the decision-makers should be an active and not a passive one. However, objectivity demands a certain distance and a willingness to consider all variables – not just the ones the analyst or his consumer has deemed most important in the past. Though feedback rarely occurs as often as intelligence services might desire, a dialogue between the intelligence consumers and the producers should take place after intelligence has been received. Thus, policymakers should give the producers some sense of how well their requirements are being met and discuss any adjustments that need to be made to any parts of the process.” DCAF Intelligence Working Group. *Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner's View*, op. cit. p. 19.

⁵⁷¹ Bruneau (2000), op. cit., p. 9.

“assinaturas”, ou seja, sinais característicos e individualizados de veículos, plataformas e sistema de armas. Além dessas disciplinas, que envolvem tanto fontes clandestinas quanto ostensivas, quando a obtenção de informações ocorre exclusivamente a partir de fontes públicas, impressas ou eletrônicas, essa atividade de coleta é então chamada de *osint* (*open sources intelligence*).⁵⁷²

Serão feitas aqui apenas breves observações acerca dessas também chamadas “disciplinas de inteligência”. Esse modelo costuma ser padrão repetido na maioria dos livros-texto sobre o assunto e na literatura de inteligência em geral⁵⁷³. Conveniente lembrar que trata-se de terminologia sobretudo norte-americana, incorporada ao jargão internacional. No Brasil, por exemplo, é comum a referência basicamente a inteligência oriunda de fontes humanas e inteligência obtida a partir de meios técnicos ou tecnológicos.

De toda maneira, em termos de meios de obtenção de dados para a produção de conhecimento, pode-se dividir a inteligência como inteligência de fontes humanas (*human intelligence - humint*) e inteligência cuja reunião dos dados envolve meios técnicos (*technical intelligence - techint*)⁵⁷⁴. Passa-se, portanto, a uma breve apresentação dessas categorias de reunião de informação⁵⁷⁵.

Fontes Humanas (*Humint*)

A mais tradicional e provavelmente mais barata⁵⁷⁶ forma de reunião de dados pela inteligência é aquela proveniente de pessoas, chamadas de “fontes humanas”. Os anglo-saxões usam o termo *humint* para designar a inteligência obtida a partir de pessoas, ou seja espionagem⁵⁷⁷ em sua forma mais clássica. Na Bíblia, lembre-se, já há registro do uso de fontes humanas quando Josué envia espiões para conhecer a terra de Canaã⁵⁷⁸. Casos de espionagem se repetem ao longo dos séculos e

⁵⁷² Cepik, *op. cit.*, pp. 35-36.

⁵⁷³ Cepik, *op. cit.*, p. 70, nota 20.

⁵⁷⁴ Lembrando que as siglas pertencem originalmente ao jargão estadunidense e que foram inseridas neste trabalho apenas para fins didáticos, não sendo comum a referência a *humint*, *sigint*, *techint* ou outras “*ints*” na prática brasileira.

⁵⁷⁵ Para estudos mais aprofundados, sugere-se que se comece pelas obras de Lowenthal, Shulsky & Schmitt, Herman e Richelson, todas já citadas.

⁵⁷⁶ Lowenthal, *op. cit.*, p. 74; Herman, *op. cit.*, pp. 61; Cepik, *op. cit.*, p. 36.

⁵⁷⁷ “(...) *Humint is espionage – spying – and sometimes referred to as the world’s second-oldest profession.*” Lowenthal. *Op. cit.*, p. 74.

⁵⁷⁸ *Bíblia Sagrada*, Livro dos Números, capítulo 13. Vide também o Capítulo I desta Tese.

os espões sempre se mostraram de grande importância para manutenção do poder de Impérios e grandes potências⁵⁷⁹.

Assim, a forma organizada mais antiga de obtenção de informações é aquela realizada por meio das fontes humanas⁵⁸⁰, as quais podem ser oficiais ou não oficiais, orgânicas – pertencentes aos serviços de inteligência – ou não-orgânicas – denominadas “agentes” –, conscientes ou não de sua condição⁵⁸¹. As fontes humanas variam também conforme o seu grau de sensibilidade, ou seja o nível de conhecimento a que têm acesso e de confiabilidade. Nesse sentido, Herman estabeleceu um modelo baseado em uma pirâmide de sensibilidade das fontes, em cujo ápice se encontram os oficiais de inteligência e seus agentes locais e na base pessoas sem vínculo com a atividade de inteligência, mas que podem fornecer informações importantes para a inteligência, entre os quais viajantes e acadêmicos⁵⁸².

De fato, no que concerne a fontes humanas, maneira importante de obtenção de informações de interesse da Inteligência sobre um determinado tema é por meio dos próprios oficiais de inteligência designados para uma missão específica. No caso de oficiais de inteligência que operem no exterior, estes ali estarão oficialmente, devidamente credenciados junto ao governo do país acreditado, em geral como diplomatas, adidos de inteligência ou de segurança, ou extra-oficialmente, “sob cobertura” – e, nesses casos, atuam por conta própria, muitas vezes sem o conhecimento do chefe da missão diplomática de seu país e reportando-se apenas seus superiores do serviço de inteligência⁵⁸³. Entre as diversas formas de estória-cobertura encontram-se a

⁵⁷⁹ Herman, *op. cit.*, p. 9.

⁵⁸⁰ “Human sources include officers, their agents, and attachés as well as defectors, émigrés, and travelers.” Richelson, *op. cit.*, p. 245. O autor faz uma descrição de diversos casos em que os serviços de inteligência estadunidenses empregaram diferentes tipos de fontes humanas.

⁵⁸¹ “Human intelligence collection, or espionage, is what the term “intelligence” is most likely to bring to mind. Typically, it involves the identifying and recruitment of a foreign official who, by virtue of position of trust in his government, has access to important information and who is willing, for some reason, to pass it to officers of one intelligence service. In some cases (especially in wartime), the person providing the information may not be a government official but a private individual who has the opportunity to observe (or hear about) something of interest, such as ship’s arrivals in and departures from a harbor. The person to be recruited might also be someone who is privy to important information by virtue of a close relationship (such as friendship, business dealings, etc.) with someone of intelligence interest (for instance, a terrorist or an international arms dealer).” Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 11.

⁵⁸² Herman, *op. cit.*, p. 63.

⁵⁸³ “Nonofficial cover (called NOC – pronounced “knock”) avoids any overt connection between the agent and his or her government but can make it more difficult to keep in contact. NOCs need a full-time job that explains their presence; they cannot make contact with superiors or colleagues overtly.” Lowenthal, *op. cit.*, p. 75.

de empresário, viajante, missionário, jornalista⁵⁸⁴, etc. Portanto, fala-se em oficiais de inteligência atuando sob “cobertura oficial” ou sob “cobertura não-oficial”⁵⁸⁵.

Além da informação reunida pelos próprios oficiais de inteligência, o segmento de fontes humanas está relacionado também às pessoas que não pertencem ao serviço, chamados tecnicamente de agentes. Assim, “agente”, na terminologia de inteligência, diz respeito a toda fonte humana não pertencente ao serviço de inteligência – esses agentes, diga-se de passagem, é que são considerados, verdadeiramente, as tradicionais fontes humanas⁵⁸⁶. Daí Shulsky e Schmitt lembrarem que, de maneira geral, dois tipos de pessoas costumam estar envolvidos em uma operação de inteligência relacionada a fontes humanas: o oficial de inteligência, que trabalha para um serviço de inteligência, e a “fonte” que provê o oficial com as informações⁵⁸⁷.

“Espião seria aquele que procura obter, por qualquer meio, as informações que um inimigo ou concorrente gostaria de manter em segredo. Na prática, a maior parte da obtenção de dados negados não é realizada pessoalmente por oficiais de inteligência, mas por pessoas que possam ter acesso aos dados; pessoas que foram recrutadas e são, de certa forma, controladas por oficiais de inteligência. Embora nem sempre seja verdadeiro, a imagem do espião quase sempre é associada à traição de seu país, de um indivíduo inclinado a mentir, trapacear e roubar. Já o oficial de inteligência, de carreira, espera-se que seja um patriota confiável, mesmo quando esteja espionando (...)”⁵⁸⁸

Cabe ao oficial de inteligência manter a comunicação com fonte, passar-lhe instruções, provê-la com recursos que possibilitem a obtenção dos dados e garantir a continuidade do fluxo de informações. O oficial encarregado de fontes humanas é também denominado “controlador”.

⁵⁸⁴ Lowenthal, *op. cit.*, p. 75. O autor comenta que a estória-cobertura de jornalista é a ideal para uma cobertura não-oficial, uma vez que jornalistas têm uma razão plausível para estar em um país estrangeiro, para procurar informações, fazer contatos e entrevistar pessoas. Certamente, completa, Lowenthal, os verdadeiros jornalistas têm protestado contra essa prática, a qual, entretanto, é comum.

⁵⁸⁵ “*Official cover refers to disguising an intelligence officer as a diplomat or some other kind of governmental official who would ordinarily be posted abroad. Nonofficial cover refers to any other type of disguise – as a businessman, journalist, tourist, etc. – that could explain why the officer is in the host country. A nonofficial cover officer may also disguise his nationality and pretend to be from a country other than the one whose intelligence officer is. If the country is one that routinely accepts immigrants, the officer can enter under that guise.*” Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁸⁶ Importante assinalar, entretanto, que é comum se chamar o oficial de inteligência também de “agente”, o que pode gerar confusão terminológica. Essa confusão também ocorre dentro de alguns serviços de inteligência.

⁵⁸⁷ Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 11.

⁵⁸⁸ Fregapani, *op. cit.*, pp. 46-47.

Os agentes podem ser tanto recrutados (*recruited*) – como fruto de uma atividade operacional denominada “recrutamento” e sobre a qual não serão feitas maiores referências neste trabalho – quanto voluntários – pessoas que se apresentam ao serviço de inteligência se oferecendo para colaborar como fontes. A terminologia anglo-saxônica para essas fontes que se apresentam voluntariamente para colaborar é *walk-in*. Cada um desses tipos tem suas peculiaridades e diferentes graus de confiabilidade.

*“Recruited sources are generally considered more reliable, since the intelligence officer has had a chance to study their character and motivation before attempt to recruit them. In addition, source to be recruited will have been chosen on the basis of their access to important information. However, the identification and recruitment of sources is a laborious and time-consuming endeavor, and there is no guarantee that even the most carefully chosen and studied potential source will in fact respond positively to the recruitment attempt, or “pitch”. (...) Walk-ins, on the other hand, are inherently suspect, since there is always the possibility that the supposed volunteer has in fact been dispatched by his own country’s intelligence service to pass false or misleading information, inform his opposing service’s intelligence officers so as to bring about his or her arrest or expulsion. However, an intelligence service that is too suspicious of walk-ins may miss opportunities to obtain information that it could have easily had. Intelligence lore and history contain stories of walk-ins who were at first ignored or spurned but turned out to be valuable intelligence sources.”*⁵⁸⁹

O que motiva uma pessoa a colaborar com um serviço de inteligência tornando-se fonte? As motivações são as mais variadas. Algumas vezes, as fontes podem ser mais leais a uma ideologia, uma etnia ou a uma religião que aos vínculos de nacionalidade ou cidadania com determinado país; podem estar desiludidas ou decepcionadas com seu governo; querer vingar-se de pessoas ou organizações; podem estar sendo vítimas de chantagem. De maneira geral, há no Brasil um acrônimo para referir-se às quatro motivadoras básicas para que uma pessoa venha a colaborar com a inteligência como fonte, tornando-se um espião: DICA – dinheiro, idealismo, chantagem e aventura⁵⁹⁰.

O dinheiro sempre foi um importante motivador para que pessoas optassem por espionar e, não raras vezes, trair amigos, seu país ou organizações às quais estivessem vinculados. Segredos muito bem guardados foram revelados ou transmitidos

⁵⁸⁹ Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 16.

⁵⁹⁰ Fregapani, *op. cit.*, pp. 46-58.

em virtude da motivação monetária. Pessoas com problemas financeiros ou muito ambiciosas em termos materiais podem ser um alvo em potencial para recrutadores. Apenas a título de exemplo, cite-se o caso de Aldrich Ames, graduado oficial de contra-inteligência da CIA, que durante anos colaborou com os soviéticos – e depois com os russos – em troca de dinheiro⁵⁹¹. Graças a uma operação de contra-inteligência, conduzida pelo FBI, Ames foi descoberto e preso. Verificou-se que Ames recebera mais de US\$ 2,5 milhões para fornecer aos soviéticos/russos, entre 1985 e 1994, informações sobre as fontes da CIA junto aos serviços de inteligência da União Soviética e da Rússia. Essas informações causaram o desmantelamento da rede da CIA na Rússia e a execução sumária de 25 pessoas⁵⁹².

Outro caso marcante de espionagem envolvendo dinheiro foi o de Robert Hanssen, oficial de contra-inteligência do FBI, que durante quinze anos forneceu informações aos soviéticos/russos em troca de cerca de US\$ 1,5 milhão em dinheiro e diamantes. Hanssen foi preso em 2001, e condenado a prisão perpétua por traição⁵⁹³.

O idealismo também pode ser um forte motivador para o recrutamento de fontes. Nesse sentido, razões de ordem político-ideológica ou religiosa têm levado pessoas a colaborarem com a inteligência, inclusive traindo seu país. Exemplo importante é o grande número de espiões que trabalharam para os soviéticos durante todo o século XX sob a justificativa ideológica, como o casal Ethel e Julius Rosenberg, executados nos EUA por alta traição, sob a acusação de terem fornecido segredos do programa nuclear estadunidense à URSS⁵⁹⁴.

Também o Ocidente à época da Guerra Fria fez uso de fontes humanas, dissidentes ou desertores dos regimes socialistas. Um caso notório é o do Coronel Oleg Penkovsky, que no início da década de 1960 trabalhou para o MI6 britânico e para CIA

⁵⁹¹ O Caso Ames expôs as vulnerabilidades da CIA. Em 1994, Ames foi condenado a prisão perpétua. Vide Capítulo I.

⁵⁹² Vide U.S. GOVERNMENT, Director of Central Intelligence, *Abstract of Report of Investigation: The Aldrich H. Ames Case: an Assessment of CIA's Role in Identifying Ames as an Intelligence Penetration of the Agency*, October 21, 1994. Disponível em <http://www.loyola.edu/dept/politics/intel/hitzrept.html> (acesso em 08/12/2005) e Pete Earley. *Confessions of a Spy: The Real Story of Aldrich Ames*. Putnam Pub Group: 1997.

⁵⁹³ Vide: Victor Cherkashin. *Spy Handler: Memoir of a KGB Officer. The True Story of The Man Who recruited Robert Hanssen & Aldrich Ames*. Basic: 2005; e U.S. Department of Justice, Office of the Inspector General, *A Review of the FBI's Performance in Detering, Detecting, and Investigating the Espionage Activities of Robert Philip Hanssen - Unclassified Executive Summary* (August 2003), disponível em <http://www.usdoj.gov/oig/special/0308/final.pdf> (acesso em 08/12/2005).

⁵⁹⁴ John Earl Haynes and Harvey Kleh., *Venona: Decoding Soviet Espionage in America*. New Haven: Yale University Press, 1999.

e foi responsável pelo fornecimento aos ocidentais de importantes informações sobre planos militares soviéticos relacionados, por exemplo, aos programas de mísseis e armamentos nucleares da URSS⁵⁹⁵. Penkovsky foi descoberto e executado em 1963⁵⁹⁶. Registre-se, ainda, o caso de Oleg Gordievsky, oficial do KGB que durante uma década forneceu informações da URSS ao serviço britânico até ter sido obrigado a fugir do país em 1985⁵⁹⁷. Assim, o desenvolvimento do comunismo sob a égide estatal, na Rússia pós-1917 e na URSS produziu – ou ao menos aprimorou – o que Herman chama de “espionagem ideológica”⁵⁹⁸.

Também fontes humanas podem ser recrutadas por meio de chantagem ou sedução. Muitos serviços obtinham ou produziam informações sobre determinado alvo e o obrigavam a colaborar sob a ameaça de divulgarem essas informações. Clássico, ainda, é o uso de agentes para seduzir⁵⁹⁹ e controlar fontes humanas⁶⁰⁰. O jargão utilizado pela comunidade de inteligência para esse tipo de agentes é

⁵⁹⁵ “(...) Oleg Penkovsky, assistente de alto nível do Estado-Maior Geral do Exército Vermelho, que espionou a partir de 1960 até ser preso em 1962. Penkovsky, um dos mais importantes espões da história da CIA, foi o primeiro a revelar aspectos do alto comando soviético e informar que o Kremlin operava com bazófnias e ameaças vãs. Ajudou a mostrar ao Ocidente que a suposta desvantagem em termos de mísseis era um mito e que a capacidade nuclear da União Soviética era lamentavelmente inadequada para desafiar os Estados Unidos. As informações de Penkovsky proporcionaram ao presidente Kennedy a superioridade sobre o primeiro-ministro soviético Nikita Krushchev na crise dos mísseis de Cuba em 1962.” Milt Bearden; James Risen. *O grande inimigo: a história secreta do confronto final entre a CIA e a KGB*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005, pp. 34-35.

⁵⁹⁶ Jerold L. Schecter; Peter S. Deriabin. *The Spy Who Saved the World: How a Soviet Colonel Changed the Course of the Cold War*, New York: Scribner, 1992.

⁵⁹⁷ Christopher M. Andrew; Oleg Gordievsky. *More 'Instructions from the Centre': Top Secret Files on KGB Global Operations, 1975-1985*. New York: Frank Cass & Co, 1992.

⁵⁹⁸ “(...) Communism after 1917 introduced ideological espionage, or reintroduced it within an intensity not seen since Reformation, and the Cold War reinforced it on both sides. Towards the Cold War's end the USSR was the main loser, as disillusion with the regime widened; those like Gordievsky spied for the West through a desire to undermine the Soviet system. The Arab-Israeli conflict has produced similar effects with nationalism, race, and religion playing the role of Cold War ideology. Most of the Americans caught spying against their country in the last twenty years have been motivated by money. (...)” Herman, *op. cit.*, pp. 64-65.

⁵⁹⁹ O caso de Mata Hari, suspeita de ter espionado para os alemães na I Guerra Mundial e executada na França em 1917, é um dos mais conhecidos da literatura de inteligência.

⁶⁰⁰ “More typical than seduction, however, is the use of sex to entrap and then blackmail an official who has access to sensitive materials or information. A classic case of this type involved Maurice Dejean, the French ambassador in Moscow in the 1950s and 1960s. Taking notes of the married ambassador's roving eye, the KGB assigned a beautiful co-optee (a Soviet citizen pressured to cooperate) to seduce him. Once the affair was well along, the couple was surprised by the “unexpected” return of her “husband”. “Outraged,” he threatened to make the matter public and take the ambassador to court. Dejean confided in a Russian “friend” – in reality, the senior KGB officer who had orchestrated the operation from the start; the “friend” offered to help keep the whole matter quiet. The KGB's plan was to use this compromising situation to blackmail Dejean into working for them when he returned to France, and, they hoped, was given an even more senior post. However, the Soviet's scheme was spoiled by the defection of a Russian film writer who was privy to the plot.” Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 18.

andorinha/romeu e o recurso esteve entre as técnicas operacionais de países do bloco socialista à época da Guerra Fria⁶⁰¹.

“Para que alguém possa ser forçado a colaborar é necessário a identificação de algo execrável que ele ou ela deseje que não seja divulgado para o público em geral ou para um setor específico. O homossexualismo, há poucas décadas, poderia arruinar uma carreira se revelado. Esta chantagem possibilitou ao KGB recrutar, na Guerra Fria, John Vassall, da embaixada britânica para fornecer-lhe os segredos navais da OTAN. (...) Os Serviços Secretos usaram prostitutas desde sempre, e mais modernamente aproveitam salões de massagem, saunas de homossexuais, guias de turismo, estúdios fotográficos etc., não apenas para arrancar segredos dos alvos mas principalmente para criar situações comprometedoras, que possam servir de base a um processo de chantagem.”⁶⁰²

Finalmente, o desejo de aventura também pode motivar pessoas a tornarem-se espões. Nesses casos, pessoas optam por colaborar com os serviços de inteligência para se sentirem “participando de algo arriscado e perigoso”, o que atrai certos tipos de personalidade⁶⁰³.

Certamente que o uso fontes humanas pode engendrar problemas relacionados às características pessoais das fontes, suas motivadoras e até dificuldades de operar. Há, ainda, as fatalidades relacionadas ao relacionamento da fonte com seu

⁶⁰¹ “It was the USSR that established one of the most sophisticated special services in the world, which trained female spies to seduce men. There has been a book put out recently about sex spying. A girl named Vera narrated the story about KGB and how they recruited pretty girls, promising them that they would have all kinds of welfare imaginable, if they would agree to fulfill their civil duty and become sex agents. They were trying to deliver them from any shyness or shame, teaching them sex techniques, showing perverted pornographic videos. Girls were supposed to be able to execute any task. A lesbian orgy was one of practical classes, teachers would join that orgy too, the whole event was filmed and then the tape was discussed in detail by the whole group of participants. (...) East-German intelligence progressed in the field of sex spying as well. They developed a plan for seducing lonely secretaries that worked in important state institutions of West Berlin. The first contact was supposed to happen on a bus stop, in a café, or during a lunch break. A guy would start making a conversation, and then there was a game of seduction. For example, a handsome, well-dressed man with a bouquet of flowers rings a bell of a lonely woman, and then he pretends that he knocked on a wrong door. He gallantly apologizes, gives her flowers, and the affair starts. Agents knew every little detail about those women before starting all those operations. However, a male sex spy was not supposed to look like a Hollywood actor, it would be suspicious that he evinced interest in an inexpressive woman. Male sex spies also had a course of education classes with seductive female teachers. It sometimes happened that an agent could fall in love with his object, and those two people could not be controlled any longer.” “KGB sex espionage”, in *Pravda*, 08/07/2002, disponível em <http://english.pravda.ru/print/society/sex/45946-0> (acesso em 02/05/2008).

⁶⁰² Fregapani, *op. cit.*, p. 50.

⁶⁰³ “Sources (...) may be somewhat unbalanced people who wish to bring some excitement into their lives (...)”. Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 16.

controlador ou a reação quando a operação é descoberta⁶⁰⁴. Entretanto, fontes humanas continuam sendo um importante recurso dos serviços de inteligência de todo o globo, pois têm acesso a informações impossíveis de serem alcançadas com os meios técnicos⁶⁰⁵.

Inteligência Técnica (*Techint*)

Inteligência técnica ou tecnológica (*techint*, no jargão estadunidense) diz respeito ao grupo de técnicas que usam mais tecnologia que fontes humanas para a reunião de dados ou informações⁶⁰⁶. A inteligência técnica envolve uma série de subcategorias, com destaque para a inteligência de sinais (*signals intelligence - sigint*), a inteligência fotográfica ou (*photographic intelligence - photint*) de imagens (*imagery intelligence - imint*), inteligência de comunicações (*communication intelligence - comint*), inteligência eletrônica (*electronics intelligence - elint*), telemétrica (*telemetry intelligence - telint*) e aquela relacionada à interpretação de ondas e sinais eletromagnéticos ou assinaturas físicas (*measurements and signatures intelligence - masint*)⁶⁰⁷.

A inteligência de sinais (*sigint*) tornou-se o meio de reunião de dados mais prolífico do século XX⁶⁰⁸. Lowenthal a descreve como um importante fenômeno daquele século para a inteligência⁶⁰⁹. Trata-se do termo genérico dado ao processo de interceptação de ondas eletromagnéticas, geralmente referidas como sinais, para uso da inteligência. Portanto, inteligência de sinais corresponde à interpretação, processamento,

⁶⁰⁴ “Many problems encountered in human intelligence collection are inherent in the nature of the enterprise, while others are more specific to the nature of the intelligence target. Of the former, the most critical is ensuring quality control – being confident that the information sources provide is genuine. (...) Sources may, for pecuniary motives, either fabricate information or imaginatively repackage and embellish publicly available material to make it appear to have come from highly placed inside sources (...).” Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 18.

⁶⁰⁵ “In the case of terrorist groups, drug cartels, underground political parties, and dictators, intelligence about intentions may be obtainable only through infiltration of an agent. Such an agent might be able to cast light on a situation discovered by overhead photography – for example, the massing of Libyan troops near Chad’s border.” Richelson, *op. cit.*, p. 245.

⁶⁰⁶ Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 22.

⁶⁰⁷ “(...) Ultimately limited only by human ingenuity and the laws of physics, these techniques have for the most part involved long-range photography and the interception of various electromagnetic waves, although other phenomenologies are also exploited (for example, acoustic signals).” Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 22.

⁶⁰⁸ Herman, *op. cit.*, p. 66.

⁶⁰⁹ Lowenthal, *op. cit.*, p. 71.

análise e difusão de informações procedente de comunicações e outros sinais eletroeletrônicos⁶¹⁰.

Portanto, a inteligência de sinais compreende:

- inteligência de comunicações (*comint*), a qual corresponde à interceptação – e conseqüente inteligência dela oriunda – de sinais de comunicações (por exemplo, mensagens de rádio) para análise e produção de conhecimento de inteligência. Em termos tecnológicos, junto com a inteligência fotográfica, a *comint* assumiu grande relevância à medida que as comunicações se desenvolveram no século XX, a partir das primeiras mensagens interceptadas com a implementação dos radiotransmissores⁶¹¹. No século XXI, a importância da *comint* pode ser evidenciada no contexto de combate a organizações criminosas, por exemplo, em termos de interceptação das comunicações entre narcotraficantes na Amazônia.
- inteligência telemétrica (*telint*), relacionada à interpretação, processamento e análise de telemetria (processo ou técnica de obtenção, processamento e transmissão de dados a longa distância), ou seja de sinais de rádio que fornecem, por exemplo, informações de sensores de bordo de veículos relativos às características de um voo ou do desempenho da aeronave⁶¹². *Telint* assume relevância ao permitir a obtenção de informações relacionadas às capacidades de equipamentos militares, como mísseis ou veículos de controle remoto.
- inteligência eletrônica (*elint*), que corresponde à informação técnica ou de inteligência proveniente de coleta ou interceptação e processamento de radiações eletromagnéticas (exceto de comunicações) provenientes de

⁶¹⁰ A importância da inteligência de sinais pode ser percebida pelo fato de que, por décadas, o maior orçamento estadunidense de Inteligência foi destinado exatamente à agência encarregada de inteligência de sinais naquele país, a *National Security Agency* (NSA).

⁶¹¹ “The ability to intercept communications is highly important, since it gives insight into what is being said, planned, and even considered. This is as close as one can come, from a distance, to reading the other side’s mind, a goal that cannot be achieved by imagery. Reading the actual messages and analyzing what they mean is called “content analysis”. Tracking communications also gives a good “indication and warning”. As with imagery, *comint* relies to some degree on the regular behavior of those being watching, especially among military units. (...) Monitoring changes in communications is known as “traffic analysis”, which has more to do with the volume and pattern of communications than it does with the content.” Lowenthal, *op. cit.*, pp. 71-72.

⁶¹² Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 27.

fontes como o radar. A inteligência eletrônica é útil tanto para um país rastrear elementos importantes das forças armadas de outros países – como sistemas de radares de defesa aérea, centros de comando e controle –, provendo o que se conhece como ordem de batalha eletrônica⁶¹³, quanto para detectar a presença de um emissor de sinais⁶¹⁴. De fato, a inteligência eletrônica tem sido de grande importância na guerra moderna, cunhando-se inclusive o termo *eletronic warfare*⁶¹⁵.

- inteligência relacionada à interpretação de assinaturas eletromagnéticas ou sinais físicos (*masint*), uma vez que, a princípio, qualquer onda eletromagnética, emitida como parte ou como produto do funcionamento de um equipamento eletrônico (como o radar ou até mesmo o monitor de um computador ou, ainda, os sinais emitidos por uma máquina de escrever eletrônica) está sujeita a interceptação por um receptor devidamente situado, ajustado e sensível⁶¹⁶. *Masint* pode ser útil, também, na identificação de tipos de gases ou dejetos oriundos de uma fábrica, o que pode adquirir grande importância na assinalação de armas químicas. Um último exemplo no uso de *masint* é na identificação de características específicas de sistemas de armas⁶¹⁷.

Mais antiga e tão importante quanto a inteligência de sinais, a inteligência de imagens (*imagery*) ou inteligência fotográfica (*photint*), como o próprio nome já esclarece, diz respeito às informações ou inteligência provenientes de fotografia e interpretação de imagens. O uso de imagens para reunir informações de inteligência é

⁶¹³ “(...) *The EORSAT (Elint Ocean Reconnaissance Satellite) system used by the former Soviet Union, and now Russia, is an example of this kind of monitoring. For years, these space collectors have been used to locate and track U.S. warship by intercepting the routine electronic (such as radar) signals emitted by the ships as they travel on the high seas.*” Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 29-30.

⁶¹⁴ “(...) *By intercepting a radar signal, for example, one can determine various operating characteristics of the radar, such as its beam width (how much space it can scan at one time) and its maximum operational range.*” Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 30.

⁶¹⁵ Apenas a título de exemplo, registre-se o trabalho da inteligência dos aliados ao neutralizarem os sistemas eletrônicos de defesa iraquianos no início da Guerra do Golfo, em 1991. Também na ofensiva israelense no Líbano, em 1982, a inteligência eletrônica foi utilizada por Israel para neutralizar os sistemas de radares sírios e permitir à Força Aérea Israelense destruir as baterias sírias e garantir a supremacia aérea israelense no Líbano.

⁶¹⁶ Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 27. Os autores lembram, ainda, que “*the electromagnetic waves given off by electric typewriters or computers can be intercepted and analyzed; in this manner, texts or data prepared on these machines might be recovered. One way to avoid this danger is to require that machines of this sort be shielded to reduce these emanations and impede attempts to intercept them.*” (Nota 57, p. 189).

⁶¹⁷ Lowenthal, *op. cit.*, p. 73.

anterior mesmo à invenção da fotografia, quando espiões produziam desenhos ou pinturas que descreviam tudo que interessasse à Inteligência⁶¹⁸.

*“Observation is an integral part of military and naval operations. Men have always watched for signs of the enemy on land or the departure of his ships from port, climbing hills or ships’ masts to gain height. Balloons were first used in the wars of the 1790s, and again in the American Civil War, the Siege of Paris in 1870, and the Boer War. Similarly some record of observations has always been needed, and sketching became part of military professionalism. Photography came to complement it in the nineteenth century, and was used experimentally in balloons from American Civil War onwards. But modern imagery is derived from the conjunction of cameras with the use of airplanes of reconnaissance early in the First World War. Aerial photography became a major element of intelligence in that war of trenches, artillery bombardments and deployment of divisions and munitions for the next Big Push.”*⁶¹⁹

Em termos mais específicos, *imagery* relaciona-se ao uso de fotografias em larga escala para obtenção de imagens de lugares ou coisas cujo acesso direto é impossível. Inicialmente por meio de reconhecimento aéreo – diga-se de passagem, a inteligência relacionada ao reconhecimento aéreo foi empregada desde o início da aviação e evolui concomitantemente a esta⁶²⁰ –, o uso da fotografia a serviço da inteligência alcançou a era espacial, estando presente desde os primeiros satélites lançados. De fato, as necessidades de inteligência foram motivadores de pesquisa e desenvolvimento tecnológico desses equipamentos⁶²¹.

Convém assinalar a importância do emprego da inteligência de imagens em nossos dias, utilizada, por exemplo, na identificação de campos de treinamento e bases de terroristas ou na vigilância aérea. Nesse sentido, vale lembrar que a obtenção de imagens via satélite é complementada pelo tradicional reconhecimento aéreo – tanto por meio de aviões convencionais quanto de aeronaves não-tripuladas, as quais se

⁶¹⁸ *“Imint is also referred to as photint (...). It is a direct descendant of the brief practice of sending soldiers up in balloons during the U.S. Civil War.”* Lowenthal, *op. cit.*, p. 63.

⁶¹⁹ Herman, *op. cit.*, p. 72.

⁶²⁰ Já na I Guerra Mundial o recurso à fotografia aérea para reconhecimento foi importante para o planejamento estratégico e a condução dos combates. O uso de *imagery* intensificou-se na II Guerra Mundial e marcou a Guerra Fria – sobretudo em virtude de episódios notórios envolvendo aviões espiões – como o estadunidense U-2 – dentre os quais, o mais conhecido, tenha sido o da Crise dos Mísseis de Cuba, em 1962.

⁶²¹ Vide Capítulo I.

desenvolveram bastante nas últimas décadas e têm sido empregadas em teatros operacionais como o Afeganistão e o Iraque⁶²².

Sem dúvida, a inteligência de imagens é um campo bastante vasto e envolve não apenas fotografias convencionais, mas imagens infravermelhas, de vídeo e monitoramento por sinais de satélite⁶²³. Não está no escopo deste trabalho aprofundar-se no tema⁶²⁴. Entretanto, registre-se que, com o desenvolvimento da fotografia por satélite para fins civis e comerciais, o acesso a esse tipo de tecnologia tornou-se possível a diversos governos e organizações pelo mundo, e conseqüentemente a qualquer serviço de inteligência que estivesse disposto a pagar por elas⁶²⁵. Dessa maneira, os serviços de inteligência e segurança das Potências e seus governos tiveram que voltar sua atenção também para o controle o monitoramento das empresas privadas que produzem e comercializam imagens por satélite⁶²⁶.

Humint x Techint

Em países como os EUA, tem ocorrido um debate sobre inteligência a partir de fontes humanas e inteligência técnica, tentando-se identificar qual o mais importante⁶²⁷. A inteligência técnica ganhou muito respaldo nos últimos anos da Guerra Fria, tanto em virtude do desenvolvimento tecnológico nos países ocidentais quanto devido às crises ocasionadas por agentes duplos e desertores como Ames e Hanssen. Entretanto, com as transformações na ordem internacional nos anos noventa, e sobretudo após os atentados de 11 de setembro de 2001 e a campanha estadunidense contra o terrorismo, ficou evidenciado o risco do desprezo, por parte das autoridades

⁶²² “A second major imagery development has been the expanded use of UAVs (unmanned aerial vehicles). The use of pilotless drones for imagery is not new, but their role and capability have expanded greatly. UAVs offer two obvious advantages over satellites and manned aircraft. First, unlike satellites, they can fly closer to areas of interest and “loiter” over them rather than making a high-altitude orbital pass. Second, unlike manned aircraft, UAVs do not put lives at risk, particularly from surface-to-air missiles (SAMs). (...) A third advantage is that the UAVs produce “real time” images – they carry high-definition television and infrared cameras – that is, video images that are immediately available for use rather than having to be processed and exploited first.” Lowenthal, *op. cit.*, p. 70.

⁶²³ “The term imagery is somewhat misleading in that it is generally considered to be a picture produced by an optical system akin to a camera. Some imagery is produced by optical systems, usually referred to as electro-optical (EO) systems. Early satellites contained film that was jettisoned in capsules and recovered. Modern satellites transmit their images as signals, or data streams, that are received and reconstructed as images.” Lowenthal, *op. cit.*, p. 63.

⁶²⁴ Tanto Shulsky & Schmitt quanto Lowenthal, já citados, fazem descrições muito interessantes e mais aprofundadas da inteligência de imagens.

⁶²⁵ Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, pp. 26-27.

⁶²⁶ Lowenthal, *op. cit.*, p. 70.

⁶²⁷ Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 33.

governamentais, pelo espião tradicional e verificou-se a necessidade de maior atenção às fontes humanas.

*“The increasing capability to collect intelligence via technical means has reduced reliance on humans sources; however, human sources are not inconsequential. Much valuable information, particularly documents, is accessible only through human sources. Such sources can be used to fill gaps – in some cases important gaps – left by technical. (...) Sometimes gaps will result because of the inherent limitations of technical systems; with proper security, many discussions will be immune to interception. Also, technical systems cannot photograph planning or policy documents locked in a vault. Nor can technical systems physically acquire weapons systems or weapons system components. (...) Additionally, technical systems are expensive and can be employed against a limited numbers of targets. Thus, information on lower-priority targets may be desired, but only if it can be acquired without the introduction of a new or enhanced technical collection system or the diversion of an operating system away from higher priority targets. Human sources can also serve to determine targets for technical collection systems.”*⁶²⁸

Assim, a inteligência técnica pode alcançar objetivos muito difíceis para as fontes humanas, havendo situações em que é muito complicado acessar com o uso de espiões ou infiltrados. Entretanto, a inteligência humana é mais barata e permite conhecimentos inalcançáveis por qualquer meio técnico, como, por exemplo a previsão de comportamento de determinado agente ou o acesso a dados disponíveis apenas na mente das pessoas.

Não se pretende tecer maiores considerações sobre o debate *humint x techint*, mesmo porque essa discussão não tem muito sentido em termos de inteligência estratégica e necessidade de suprir o tomador de decisões com informações relevantes⁶²⁹. O que se pode afirmar, destarte, é que a inteligência humana e a inteligência tecnológica são complementares e têm vantagens e desvantagens devido a suas peculiaridades⁶³⁰.

⁶²⁸ Richelson, *op. cit.*, p. 244.

⁶²⁹ Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 37.

⁶³⁰ *“Humint and techint, then, can serve complementary roles; separately, they can provide distinct kinds of information. The collapse of the “Iron Curtain” has, of course, eliminated the original reason behind the development by the United States of a sophisticated system of technical collection. However, continuing obligations to monitor the arsenals of other states, especially states with closed societies and active programs to develop weapons of mass destruction, along with a growing demand from the American military for technical intelligence to support its operations, suggests that a substantial shift away from technical intelligence collection is not likely. On the other hand, requirements for intelligence*

Uma observação final é que países que não dispõem de muitos recursos para Inteligência tendem a desenvolver suas capacidade de reunir dados a partir de fontes humanas. Ademais, nações multiétnicas ou com grande diversidade de imigrantes, como Brasil e Canadá, dispõem de maior potencial em termos de fontes humanas. A opção pelo desenvolvimento mais de *techint* ou de *humint* dependerá da peculiaridade de cada governo, dos objetivos de cada serviço e da modalidade de inteligência que têm mais capacidade de desenvolver⁶³¹, bem como do tipo de ameaças ou adversos com que lidam. A decisão envolve, portanto, aspectos políticos e orçamentários.

Mark Lowenthal sistematizou as vantagens e desvantagens dos diversos meios de reunir informação para inteligência, considerando, inclusive, o recurso a fonte abertas, sobre as quais se comentará a seguir. Uma síntese do trabalho de Lowenthal encontra-se na Tabela II.7.

on new states, new political actors, and new concerns are perhaps best addressed by human collection. While the correct mix of humint and techint will be, as it has been in the past, a matter of debate, there is little doubt that a global power like United States will continue to require both.” Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 37.

⁶³¹ Por exemplo, devido às peculiaridades de seu povo e à maneira amistosa como os brasileiros são geralmente percebidos pelo mundo, o Brasil teria condições de focar o desenvolvimento das técnicas de fontes humanas por sua comunidade de inteligência.

TABELA II.7.		
COMPARAÇÃO ENTRE MEIOS/TÉCNICAS DE REUNIÃO DE DADOS⁶³²		
Meio de Reunião de informações (INT)	Vantagens	Desvantagens
IMINT	<ul style="list-style-type: none"> • Gráfico e objetivamente altamente confiável. • Recurso atraente e de fácil compreensão para os tomadores de decisão. • Avaliação clara de certos alvos – <i>e.g.</i>, de exercícios militares. • Pode ser feita à distância. 	<ul style="list-style-type: none"> • Às vezes demasiadamente gráfico e altamente confiável. • Necessita de interpretação. • Muito estático, literalmente um registro “instantâneo” de um momento no tempo. • Sujeito a problemas meteorológicos e a engodos como camuflagem. • Alto custo.
SIGINT	<ul style="list-style-type: none"> • Permite a dedução/inferência em termos de planos e intenções. • Grande volume de material. • Alvos militares tendem a se comunicar com regularidade. • Pode ser feito à distância. 	<ul style="list-style-type: none"> • Os sinais podem ser criptografados ou codificados. • Grande volume de material. • As comunicações podem estar silenciosas, usar de linhas secretas ou mesmo serem escondidas em meio em vasto tráfego de informações. • Alto custo.
HUMINT	<ul style="list-style-type: none"> • Permite inferência/acesso em termos de planos e intenções. • Relativamente barata. • Alcança alvos inacessíveis a meios técnicos, inclusive considerações pessoais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Riscos em termos de vidas humanas e problemas políticos. • Necessita de mais tempo para acesso e validação das fontes. • Problemas com “iscas”, percepções erradas, agentes duplos, falsos desertores.
MASINT	<ul style="list-style-type: none"> • Muito útil para temas como proliferação de armas de destruição em massa. • Pode ser feito à distância. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alto custo. • De difícil compreensão para a maioria dos usuários. • Requer um grande esforço de processamento e avaliação.
COMINT	<ul style="list-style-type: none"> • Facilmente disponível. • De grande utilidade para se começar qualquer reunião de dados para produção de conhecimento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Muito volumosa. • Mais difícil de possibilitar inferências que as fontes não abertas.

⁶³² Adaptado de Lowenthal, *op. cit.*, p. 82.

Reunião a partir de fontes abertas (Osint)

Um meio importante⁶³³ de reunião de dados para a produção do conhecimento de inteligência é, sem dúvida, a coleta, ou seja, a reunião de informações a partir de fontes abertas⁶³⁴. Afinal antes de começar a produzir qualquer conhecimento, o analista deve reunir o maior número possível de informações sobre o tema, informações essas que se encontram, em grande parte, disponíveis para coleta. Diga-se de passagem, é a partir do que já dispõe como fruto de coleta, que o analista poderá identificar quais as necessidades em termos de dado negado e poderá acionar os setores de operações para a busca. De fato, assim como humint e techint, a coleta e a busca são complementares.

“De modo geral, osint consiste na obtenção legal de documentos oficiais sem restrições de segurança, da observação direta e não-clandestina dos aspectos políticos, militares e econômicos da vida interna de outros países ou alvos, com monitoramento da mídia (jornais, rádio e televisão), da aquisição legal de livros e revistas especializadas de caráter técnico científico, enfim, de um leque mais ou menos amplo de fontes disponíveis cujo acesso é permitido sem restrições especiais de segurança. 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.”⁶³⁵

Lowenthal⁶³⁶ identifica a variedade de informações a partir de fontes abertas⁶³⁷, entre as quais merecem destaque aquelas relacionadas a:

- mídia: jornais, revistas, rádio, televisão e informações de base de dados de informática;
- dados públicos: relatórios governamentais, dados oficiais como orçamento e sensores, audiências públicas, debates legislativos, conferências de imprensa, discursos;

⁶³³ Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, pp. 37-38.

⁶³⁴ “(...) *To some, Osint may seem like a contradiction in terms. How can information that is openly available be considered intelligence? This question reflects the misconception (...) that intelligence must inevitably be about secrets. Much of it is, but not to the exclusion of open available information. (...)*” Lowenthal, *op. cit.*, p. 79.

⁶³⁵ Cepik (2003), *op. cit.*, p. 51.

⁶³⁶ Lowenthal, *op. cit.*, p. 79.

⁶³⁷ Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 39.

- informações profissionais e acadêmicas: conferências, simpósios, produção de associações profissionais, periódicos acadêmicos e trabalhos de especialistas⁶³⁸.

Convém reiterar que a maior parte das informações para produção de conhecimento encontra-se disponível em fontes abertas. Importante observar que, à exceção de países altamente fechados, muitos dados estratégicos sobre os Estados estão disponíveis em fontes abertas, sobretudo com o advento da internet. Daí que dados estatísticos sobre Economia e sociedade, análises políticas, reportagens sobre o país e mesmo informações sobre Defesa – como efetivos e gastos militares – são acessíveis a qualquer pessoa na maior parte das democracias do mundo. Nesse sentido, os “anuários” podem ser de grande utilidade⁶³⁹. Estudos acadêmicos e de centros de pesquisas e relatórios de órgãos públicos ou de organizações privadas também constituem fontes relevantes para o trabalho do analista⁶⁴⁰. Há, ainda, os relatos de viajantes – como homens de negócios, turistas, pesquisadores, etc. – que já foram de grande importância nos primórdios da atividade de inteligência – sobretudo para trazer informações sobre lugares longínquos e povos e países pouco conhecidos – mas que continuam tendo sua relevância como fontes para a inteligência⁶⁴¹.

“A disseminação de bases eletrônicas de dados públicas e privadas, acessíveis via internet, aumentou imensamente o papel da coleta de inteligência a partir de fontes ostensivas mais ou menos especializadas. A chamada inteligência de fontes ostensivas, ou *osint* (...), sempre foi importante para qualquer sistema governamental de inteligência, mas há um razoável consenso na literatura de que sua importância cresceu recentemente no contexto da chamada “explosão informacional” da última década.”⁶⁴²

⁶³⁸ Claro que esta lista de Lowenthal não é exaustiva.

⁶³⁹ Cite-se, apenas a título de exemplo, o *World Factbook* produzido pela CIA, com informações políticas, econômicas, sociais, geográficas e históricas sobre todos os países do mundo e disponível na página da Agência na internet.

⁶⁴⁰ “Most of the information on the USSR provided to policy officers by the intelligence community during the Cold War came from open sources, such as official statements on Soviet radio, published photographs of military parades in Moscow, and articles in Pravda and Izvestiia. Other wellsprings of open-source intelligence included the study of technical journals, trade press articles, reports from the CIA’s Foreign Broadcast Information Service, and conference proceedings. In short, the work of intelligence officers as highly trained “library scholars” of Soviet affairs was central to assembling the Kremlin puzzle. Once the open pieces were in place, finding the hidden ones was a task that fell to the clandestine collectors, whether Humint or Techint.” Loch Johnson (1996), *op. cit.*, p. 193.

⁶⁴¹ Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, p. 40.

⁶⁴² Cepik (2003), *op. cit.*, p. 51.

Na “era da informação”, com a grande quantidade de dados disponíveis, o maior problema do analista ao lidar com fontes abertas é exatamente identificar o que é relevante, processar toda essa informação e extrair daí um conhecimento de inteligência⁶⁴³. Daí a necessidade de treinamento nas técnicas de análise e produção de conhecimento, essencial para o bom funcionamento de qualquer serviço. Isso também implica na superação de preconceitos relacionados à desvalorização das fontes abertas e da coleta diante dos dados obtidos por meio de busca⁶⁴⁴.

Outra observação importante sobre *osint*: não se deve confundir fonte aberta com fonte gratuita. De fato, as informações provenientes de fontes abertas não são necessariamente obtidas gratuitamente. Há custo na aquisição de jornais e revistas, sejam eles impressos ou em meio eletrônico, na compra de livros, de bancos de dados e de programas de computador. Relatórios técnicos também não são obtidos comumente sem um custo. Além disso, a própria manutenção de uma estrutura eficiente de coleta gera despesas⁶⁴⁵.

Finalmente, convém registrar que, segundo especialistas, apesar da grande quantidade de dados disponíveis na Internet, a rede mundial de computadores constitui apenas uma fonte de informações abertas, não sendo nem a mais importante. Nesse sentido, Lowenthal explica que a Internet é responsável por cerca de 5% (cinco por cento) dos dados obtidos de fontes abertas⁶⁴⁶. De qualquer maneira, a importância do recurso à internet, ao menos para levantamentos preliminares, não pode ser desprezada e tem crescido, sendo ferramenta barata e acessível mesmo a serviços com

⁶⁴³ “The main disadvantage of *osint* is its volume. In many ways, it represents the worst “wheat and chaff” problem. Some argue that the so-called information revolution has made *osint* more difficult without a corresponding increase in usable intelligence. Computers have increased the ability to manipulate information; however, the amount of derived intelligence has not increased apace.” Lowenthal, *op. cit.*, p. 80.

⁶⁴⁴ “Despite the fact that *Osint* has always been used, it remains undervalued by significant segments of the intelligence community. This attitude derives from the fact that the intelligence community was created to discover secrets. If *Osint* could largely meet United States’ national security needs, the intelligence community would look very different. Some intelligent professionals have mistakenly equated the degree of difficulty involved in obtaining information with its ultimate value to analysts and policymakers. Contributing to this pervasive bias is the fact that *Osint* has always been handled differently by the intelligence community. All of the others INTs have dedicated collectors, processors, and exploiters. With the exception of the Foreign Broadcast Information Service (FBIS) which monitors foreign media broadcast, *Osint* does not have dedicated collectors, processors, and exploiters. Instead, analysts are largely expected to act as their own *Osint* collectors, a concept that other INTs would consider ludicrous. This is unfortunate, since *Osint* is the perfect place to start any intelligence collection. By first determining what material is available from open sources, intelligence managers could focus their clandestine collectors on those issues where such means were really needed. Properly used, *Osint* could be a very good intelligence collection resource manager.” Lowenthal, *op. cit.*, pp. 80-81.

⁶⁴⁵ Lowenthal, *op. cit.*, p. 80.

⁶⁴⁶ Lowenthal, *op. cit.*, p. 80.

grandes restrições orçamentárias⁶⁴⁷. Também por meio da Internet podem ser empreendidas comunicações a baixo custo e contatos com especialistas de todo o mundo em temas de interesse da Inteligência. Assim é que as fontes abertas têm sua relevância, sendo importantes para o processo de produção de conhecimento nos serviços secretos por todo o mundo⁶⁴⁸.

Vistos os principais meios para a reunião dos dados com vistas à produção do conhecimento de Inteligência, passa-se aos princípios que devem nortear a atividade de inteligência, quaisquer que sejam os segmentos que a empreguem.

PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Qualquer que seja a categoria da inteligência – militar, estratégica, policial, etc. – a produção de conhecimento segue determinados princípios, que constituem “sínteses de pontos importantes e orientadores das características de um produto e do procedimento para obtê-lo”⁶⁴⁹. Entre os vários conjuntos de princípios norteadores da Atividade de inteligência, quatro são percebidos como fundamentais⁶⁵⁰:

- objetividade;
- oportunidade;
- segurança;
- imparcialidade.

Princípio da Objetividade

Segundo este princípio, a Inteligência deve ter utilidade, finalidade ou objetivo específico, além de expressar os conhecimentos sobre atos ou fatos com a

⁶⁴⁷ Interessante que a internet tem revolucionado algumas práticas de inteligência. Por exemplo, atualmente, um dos primeiros passos na coleta de dados para produção de conhecimento passa por mecanismos de buscas na rede mundial. Do ponto de vista operacional, imagens de satélites disponibilizadas na rede são ferramentas úteis em especial para setores operacionais de serviços sem grande orçamento e que necessitavam de croquis ou mapas para ações corriqueiras.

⁶⁴⁸ Referência sobre o uso de fontes abertas pelos serviços de inteligência é o livro de Robert David Steele, *On Intelligence: Spies and Secrecy in an Open World* (Oakton, Virginia: OSS International Press, 2001).

⁶⁴⁹ *Manual Básico da ESG* (1976), *op. cit.*, p. 509.

⁶⁵⁰ As informações apresentadas neste tópico são extraídas e adaptadas, basicamente, na Doutrina de Informações (Inteligência) brasileira preconizada pela ESG e descrita em seu *Manual Básico*.

maior precisão possível, mediante o emprego de linguagem caracterizada pela clareza e simplicidade. Ademais, toda ação de Inteligência deverá ser planejada e executada em estrita consonância com os objetivos a alcançar, não devendo fugir deles.

Princípio da Oportunidade

Esse princípio preconiza que as informações devem ser produzidas e difundidas dentro de prazo que possibilite sua completa e adequada utilização. Afinal, a Inteligência como produto é passível de rápido processo de deterioração diante do tempo. “Daí porque seu valor e utilidade dependem, essencialmente, da oportunidade com que seja elaborada e difundida aos destinatários e utilizadores, tendo em vista o planejamento das ações decisórias.”⁶⁵¹

Na verdade, a não-observância do princípio da oportunidade pode inutilizar a inteligência produzida. Por exemplo, qual a utilidade teria um excelente relatório produzido por um oficial de Inteligência, no qual é informado que terroristas realizariam ataques contra as torres do *World Trade Center* e contra o Pentágono, utilizando-se de aviões civis seqüestrados, se esse relatório chegasse às mãos dos tomadores de decisão e encarregados da segurança interna dos EUA no dia 12/11/2001?

Princípio da Segurança

O princípio da segurança estabelece que o planejamento, a produção e a difusão de Inteligência devem ocorrer sob a égide do sigilo, de modo a limitar o acesso a essa Inteligência apenas às pessoas que devam realmente tomar conhecimento delas, ou seja, apenas àqueles que “tenham necessidade de conhecer”. Assim, em virtude de suas características intrínsecas, a atividade de inteligência deve revestir-se de profundo grau de sigilo o que, de forma alguma, significa que seja atividade ilegal e sem qualquer controle.

Portanto, esse princípio carrega a idéia central de que inteligência e sigilo são indissociáveis. Claro que nem todo conhecimento produzido pelos serviços de inteligência deve ser classificado. De fato, é interessante para a imagem dos serviços perante a opinião pública que determinados relatórios ostensivos sejam

⁶⁵¹ *Manual Básico da ESG (1976), op. cit., p. 510.*

disponibilizados. No Canadá, por exemplo, o CSIS produz relatórios sobre terrorismo, segurança interna, proliferação de armas de destruição em massa, crime organizado, entre outros, que são abertos e estão disponíveis na página do serviço na internet⁶⁵². A CIA⁶⁵³ e outras agências da comunidade estadunidense de inteligência também o fazem⁶⁵⁴. Isso contribui para uma melhor percepção, por parte da população, da importância do serviço de inteligência e da atividade por ele realizada em defesa do Estado e da sociedade.

Também podem ser associadas ao princípio da segurança as medidas de salvaguarda que deverão ser adotadas, visando à proteção física, lógica e pessoal para evitar o vazamento de dados ou de informações. O princípio é fundamental, portanto, para todo o ciclo da inteligência.

Princípio da Imparcialidade

De acordo com esse princípio, a Inteligência como produto deve conter conhecimentos essenciais e imprescindíveis, referentes aos atos e fatos que a originaram, e ser isenta de posição pessoal do analista e de outras influências que possam prejudicar sua exatidão. Portanto, qualquer conhecimento de inteligência produzido sem a preocupação com a imparcialidade desvirtua a atividade de inteligência⁶⁵⁵.

Sem dúvida, sobretudo em contextos ideológicos de conflito, como a Guerra Fria, bem como em regimes autoritários, é grande o risco da “ideologização” da produção do conhecimento. Assim, um dos aspectos mais importantes para qualquer serviço de inteligência diz respeito ao treinamento de seus quadros para produzirem um conhecimento isento de seus juízos de valor pessoais.

⁶⁵² Vide <http://www.csis-scrs.gc.ca/en/publications/publications.asp>.

⁶⁵³ Vide www.cia.gov. Diga-se de passagem, a CIA tem em seu *website* uma área para crianças (*CIA's Homepage for Kids* - <http://www.cia.gov/cia/ciakids/index.shtml>), em uma iniciativa de alcançar o público mais jovem sobre a importância da atividade. Em 2005, a ABIN deu início ao “Programa Conhecendo a ABIN”, com o objetivo de apresentar a Agência e suas atividades ao público infanto-juvenil.

⁶⁵⁴ Vide <http://www.intelligence.gov>.

⁶⁵⁵ “(...) *Although intelligence analysts can and often do have strong personal views about the issues they are covering, these have no place in their intelligence products. Analysts will be listened to because of their accumulated expertise, not the forcefulness of their views. Indeed, presenting personal views would cross the line between intelligence and policy. Still, analysts need training to learn how to filter out their views, especially when these run counter to the intelligence at hand or the policies being considered. (...) A more subtle and very difficult skill to master is cultivating the intelligence consumer without politicizing the intelligence at hand or the policies being considered.*” Lowenthal, *op. cit.*, p. 91.

Além desses fundamentais, um outro conjunto de princípios deve ser acrescentado, em virtude de sua importância para a produção de conhecimentos e para a garantia da qualidade da Inteligência produzida. São eles:

- controle;
- clareza;
- simplicidade;
- amplitude.

Princípio do Controle

De acordo com a doutrina da ESG, o princípio do controle “estabelece a necessidade de organização dos diferentes escalões de informações e de centralização das atividades, nos mais altos escalões. Organização, consubstanciada em normas orientadoras, em face da ampla diversificação dos escalões produtores de informações; centralização, tendo em vista o âmbito abrangido pelas informações, que requer adequada difusão aos usuários interessados.”⁶⁵⁶

Assim, esse princípio busca garantir certa ordem à produção do conhecimento e sua difusão. É por meio do controle que se consegue a orientação metodológica no ciclo da inteligência. Note-se que essa concepção da ESG diz respeito, essencialmente, ao controle interno e de natureza agencial ou organizacional, tendo mais a ver com metodologia de produção de conhecimento que com princípios democráticos de prestação de contas. Não obstante, é uma forma de controle.

Em sentido mais amplo, o controle relaciona-se com a supervisão e o acompanhamento adequados requeridos para as ações de Inteligência. Atualmente, nos regimes democráticos, o controle interno e orgânico continua de grande relevância, mas não se pode mais desconsiderar outra forma de controle de suma importância: o controle externo, realizado pelo Poder Legislativo⁶⁵⁷.

⁶⁵⁶ *Manual Básico da ESG (1976), op. cit.*, p. 511.

⁶⁵⁷ O próximo capítulo será dedicado ao controle da atividade de inteligência em regimes democráticos.

Princípio da Clareza

Preconiza que a inteligência como produto deve ser clara a ponto de permitir a imediata e integral compreensão de seu significado, bem como primar pela evidência dos conhecimentos elaborados. Daí a importância da apresentação de documentos de inteligência em linguagem “escorreita, expurgada de literatura e de floreios supérfluos”⁶⁵⁸ No treinamento dos analistas, é comumente lembrado que o tomador de decisões, quanto mais alto o nível hierárquico em que se encontra, de menos tempo dispõe para a leitura de vastos relatórios, pior ainda para relatórios pouco claros e objetivos. Percebe-se a estrita relação entre os princípios da clareza e objetividade para a produção de inteligência de qualidade.

Princípio da Simplicidade

Associado ao princípio da clareza, em virtude da percepção de que o conhecimento produzido deve ser essencial e facilmente compreensível, o princípio da simplicidade preconiza que o produto da inteligência deve ser simples, de forma a conter unicamente os conhecimentos essenciais, isentos de expressões e conceitos dispensáveis. Daí a orientação para que se evite adjetivações ou quaisquer termos e expressões que possam ser substituídas por algo mais simples. Na maior parte das vezes, o tomador de decisão necessita de informações de mais fácil e rápida assimilação, uma vez que seu tempo para decidir é escasso.

Princípio da Amplitude

Por este princípio, a inteligência produzida deve ser tão completa quanto possível, de maneira a conter conhecimentos amplos e exatos, obtidos de todas as fontes disponíveis. Esse princípio deve ser aplicado de maneira ponderada, sobretudo em virtude do princípio da oportunidade. “De fato, é indispensável estabelecer um adequado equilíbrio entre amplitude dos conhecimentos elaborados e a necessidade de difusão oportuna”⁶⁵⁹.

⁶⁵⁸ *Manual Básico da ESG (1976), op. cit., p. 512.*

⁶⁵⁹ *Manual Básico da ESG (1976), op. cit., p. 512.*

A ética como princípio

Além desses princípios de caráter metodológico e técnico-operacional, a atividade de inteligência deve ser pautada em preceitos éticos e levar em conta os princípios legais e constitucionais aos quais está subordinada em um regime democrático. Importante registrar, também, o papel da ética na condução da atividade de inteligência, que será objeto de tópico específico de capítulo ulterior.

CONCLUSÕES: A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E SUA RELEVÂNCIA PARA O ESTADO DEMOCRÁTICO

Difícil discordar de que a atividade de inteligência é imprescindível em qualquer democracia, sobretudo diante das transformações internacionais das últimas décadas e do advento das chamadas “novas ameaças”. De fato, democracia alguma pode abrir mão de serviços secretos eficientes e eficazes, que possam assessorar os tomadores de decisão em diferentes níveis, especialmente nos de maior grau estratégico.

Assim, quanto mais importante o tomador de decisão, mais relevante se mostra o conhecimento de inteligência para o processo decisório e para o planejamento de políticas públicas, bem como para que se decida sobre ações de política externa e interna de um país. Esse assessoramento passa tanto pela disponibilização de conhecimentos específicos sobre ameaças reais ou potenciais, quanto pela produção de estudos prospectivos. No que concerne à segurança interna, a inteligência se torna muito relevante para lidar, de maneira tática e estratégica, com ameaças à segurança institucional do Estado e à ordem social, sobretudo aquelas relacionadas ao crime organizado e ao terrorismo.

Importante observar, também, que deve haver uma boa relação entre a inteligência e o usuário do conhecimento produzido, de modo que este tenha confiança e valorize a produção daquela e o serviço secreto atue para suprir as necessidades do usuário⁶⁶⁰. Bom destacar, ainda, que a inteligência não pode, de forma, alguma tentar influenciar o processo decisório, sob pena de desvio de finalidade⁶⁶¹.

⁶⁶⁰ “O produtor [de conhecimento de inteligência] deve atuar em estreita ligação com o usuário para receber deste o máximo de orientação, mas não tão próximo, a ponto de perder a objetividade e a isenção indispensáveis à natureza de sua tarefa.” ESG, *Fundamentos Doutrinários* (1997), p. 179.

⁶⁶¹ “(...) o usuário precisa compreender que o produtor de Informações, para bem realizar as suas funções, necessita ter um razoável conhecimento da estrutura governamental responsável pela elaboração da

“A Inteligência não define Objetivos Governamentais, não estabelece Políticas, nem formula Planos de Governo. A inteligência é subsidiária, embora realize uma importante função de serviço. Sua missão é assegurar-se de que as chefias estejam bem informadas. As Informações não poderão ser úteis se os responsáveis por elas não obtiverem orientação precisa sobre as necessidades de seu usuário.”⁶⁶²

A grande discussão relacionada à atividade da inteligência em regimes democráticos continua referindo-se à maneira como os serviços secretos devem atuar sem que violem as leis e princípios do Estado democrático de direito. Teme-se, também, o uso da inteligência com fins político-partidários por governos e, ainda, o excesso de poder dos órgãos de inteligência, por lidarem com informações sigilosas.

Diante da dicotomia “necessidade” versus “risco” da inteligência para a democracia, tem-se no controle público dos serviços secretos aspecto de grande relevância. É o controle – em suas diferentes categorias – eficiente e eficaz que garantirá que os serviços de inteligência operem dentro de princípios democráticos e realizem uma atividade verdadeiramente em benefício do Estado e da sociedade. O controle da atividade de inteligência nos Estados democráticos será objeto do próximo capítulo.

política, pelo planejamento e pelas ações em curso. Isso não significa, porém, que o produtor de Informações deva ou possa imiscuir-se na política, no planejamento ou na ação governamental.” ESG, *Fundamentos Doutrinários* (1997), p. 179.

⁶⁶² ESG, *Fundamentos Doutrinários* (1997), p. 180.

CAPÍTULO III

O CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

“Vis consilii expers mole ruit sua.”
Horácio

“Seul le pouvoir peut arrêter le pouvoir.”
Montesquieu

INTRODUÇÃO

A última década foi marcada por transformações no sistema internacional, as quais também têm influenciado as questões domésticas dos países. Neste início de século, o tema “segurança” voltou a ocupar lugar de destaque na agenda internacional, especialmente após os atentados de 11/09/2001 e a campanha contra o terror desencadeada pelos EUA. Ademais, a sociedade internacional globalizada vê-se diante das chamadas ameaças transnacionais, como o terrorismo e o crime organizado, contra as quais é essencial a cooperação entre os Estados e os setores de segurança e defesa⁶⁶³.

Assim, tanto no âmbito internacional quanto no campo doméstico, o tema “segurança”⁶⁶⁴ tem sido objeto de grande atenção por parte das autoridades estatais e da sociedade civil em geral. Nesse sentido, entre as medidas fundamentais para a garantia da segurança⁶⁶⁵, encontra-se a necessidade da manutenção de um sistema de

⁶⁶³ Hans Born. “Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices”, in: *Connections – Quarterly Journal*, Vol III (1-12) Dez/2004, p. 1.

⁶⁶⁴ “In a general sense, ‘security’ is an individual or collective feeling of being free from external dangers or threats, whether physical, psychological or psycho-sociological, which could jeopardize the achievement and preservation of some objectives considered essential, such as life, freedom, self-identity and well-being. This notion of security implies freedom from uncertainty. Such a state of affairs has an ideal existence only.” Jorge A. Tapia-Valdés, “A Typology of National Security Policies”. In: *Yale Journal of World Public Order*, 9(10), 1982, p. 11 note 7.

⁶⁶⁵ “(...) O que é segurança? A resposta pode ser encontrada no significado tradicional político – militar de segurança. Neste contexto, segurança é ligada à sobrevivência. É quando um assunto é apresentado como representando uma ameaça existencial a um objeto referente designado (tradicionalmente, mas não necessariamente o Estado). A natureza especial das ameaças à segurança justifica o uso de medidas extraordinárias para superá-las. É precisamente a invocação da necessidade do uso de tais medidas extraordinárias o que diferencia a segurança da política habitual.” José Manuel Ugarte, “Controle Público da Atividade de Inteligência: a Procura de Legitimidade e Eficácia” In: Brasil. Congresso Nacional. *Anais do Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia, de 6 a 7 de novembro de 2002*. Brasília: Abin, 2003, (89-145), p. 98-99.

inteligência eficiente e eficaz, capaz de assessorar o processo decisório e garantir a preservação do Estado e da sociedade contra ameaças reais ou potenciais⁶⁶⁶. Democracia nenhuma pode prescindir desse aparato⁶⁶⁷.

De fato, difícil discordar da relevância da atividade de inteligência na defesa do Estado e da sociedade, sobretudo em um cenário de desenvolvimento de atividades criminosas transnacionais e do terrorismo em escala global. Entretanto, lembra bem Ugarte, “a atividade de Inteligência não é uma atividade habitual do Estado Democrático. É uma atividade, se bem permanente, excepcional de referido Estado, reservada para o exterior, das questões mais importantes das políticas exterior, econômica e de defesa; e para o interior, àquelas ameaças susceptíveis de destruir o Estado e o sistema democrático.”⁶⁶⁸

A assertiva de Ugarte evidencia o grande dilema sobre o papel da inteligência em regimes democráticos: como conciliar a tensão entre a necessidade premente do segredo (sigilo) na atividade de inteligência e a transparência das atividades estatais, essencial em uma democracia?⁶⁶⁹ Associada a essa questão, outra preocupação surge, particularmente nas sociedades democráticas que viveram, em passado recente, períodos autoritários: como garantir que os órgãos de inteligência desenvolvam suas atividades de maneira consentânea com os princípios democráticos,

⁶⁶⁶ Barry Buzan (*People, States and Fear An Agenda for international security studies in Post-Cold War Era*. Boulder. Lynne Rienner Publishers, 1991, 2nd edition, 1991, pp. 112-141) identifica cinco tipos principais de ameaças. A primeira, militar, é a mais tradicional no que se refere à segurança nacional e pode causar danos significativos a todo o conjunto do Estado e da sociedade. Já a segunda, política, gera mais preocupações relacionadas à segurança doméstica – e aí a atenção que deve ser dada a movimentos político-sociais que possam gerar instabilidade institucional – e está muito relacionada à terceira ameaça, identificada como societária. O quarto e quinto tipos gerais de ameaças estão muito presentes na sociedade internacional contemporânea e despertam grande interesse do Estado e das comunidades de inteligência, particularmente no mundo pós-Guerra Fria: são as ameaças econômicas e as ecológicas. Todas essas ameaças são objeto da atenção de diferentes áreas de inteligência, estando também interrelacionadas: inteligência militar, inteligência doméstica (*security intelligence*), inteligência econômica e inteligência externa.

⁶⁶⁷ “An intelligence service is a key component of any state, providing independent analysis of information relevant to the security of state and society and the protection of its vital interests (...).” Marina Caparini, “Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy”, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Conference paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, Geneva, 2002.

⁶⁶⁸ Ugarte (2003), *op. cit.*, p. 99.

⁶⁶⁹ “Although secrecy is a necessary condition of the intelligence services’ work, intelligence in a liberal democratic state needs to work within the context of the rule of law, checks and balances, and clear lines of responsibility. Democratic accountability, therefore, identifies the propriety and determines the efficacy of the services under these parameters.” Born (2004), *op. it.*, p. 4.

evitando abusos e arbitrariedades contra essa ordem democrática e contra os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos?⁶⁷⁰

A maneira com que determinada sociedade lida com o dilema transparência *versus* sigilo, em termos de procedimentos e atribuições dos serviços de inteligência, é um indicador do grau de desenvolvimento da democracia nessa sociedade⁶⁷¹. Em países com modelos democráticos consolidados, como EUA, Reino Unido, Canadá e Austrália, a dicotomia transparência das ações governamentais *versus* sigilo da atividade de inteligência é resolvida por meio de mecanismos eficientes e efetivos de fiscalização e controle interno e, especialmente, de controle externo, exercido pelo Poder Legislativo.

O objetivo deste Capítulo é analisar os aspectos gerais da fiscalização e do controle da atividade de inteligência e sua importância para o fortalecimento da democracia. Serão apresentados conceitos elementares para a compreensão do controle e estudadas as principais formas de controle e fiscalização do aparato de segurança e inteligência do Estado. Especial referência será feita ao controle externo realizado pelo Poder Legislativo.

DEMOCRACIA E CONTROLE

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 eleitos⁶⁷². Assim, nos regimes democráticos, os governantes conduzem suas atividades de gestão do Estado com fundamento no poder que lhes foi concedido pelo povo, e estão sujeitos, em virtude das eleições periódicas, ao julgamento de suas ações pelo voto

⁶⁷⁰ Thomas Bruneau. “*Intelligence and Democratization: the Challenge of Control in New Democracies*”. *The Center for Civil-Military Relations – Naval Postgraduate School, Monterey California – Occasional Paper # 5* (March, 2000): pp. 15-16.

⁶⁷¹ Vide Peter Gill, *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State* (London: Frank Cass, 1994).

⁶⁷² A idéia de democracia a que se refere neste trabalho é aquela apresentada por Samuel E. Finer, em *Governo Comparado* (Brasília: Ed. UnB, 1981). Finer assinala que, entre as diversas concepções de democracia, entende a de índole liberal como aquela em que o governo deriva da opinião pública – sociedade organizada – perante a qual é responsável. Essa opinião pública, destaca Finer, expressa-se de maneira ostensiva e livre (p. 70). Outros elementos que reúne para compor seu conceito de democracia são a prevalência da opinião da maioria, no caso de questões contenciosas entre parcelas da opinião pública, paralelamente ao respeito pela minoria.

popular⁶⁷³. Augusto Zimmermann apresenta uma síntese da estrutura político-normativa das democracias modernas:

“Em linhas gerais, podemos dizer que a democracia moderna se confunde com os ideais do liberalismo político, estruturando-se da seguinte forma: a) soberania popular, manifestada através de representantes políticos; b) sociedade política baseada numa Constituição escrita refletidora do contrato social entre todos os membros da coletividade; c) respeito ao princípio da separação dos poderes, como instrumento de limitação do poder governamental; d) reconhecimento dos direitos fundamentais da pessoa humana; e) preocupação com o respeito aos direitos das minorias; f) igualdade de todos perante a lei; g) responsabilidade do governante, bem como temporalidade e eletividade de seu cargo público; h) pluralismo partidário, eleições limpas e livres, e imprensa honesta e imparcial; i) supremacia da lei, como expressão da soberania popular.”⁶⁷⁴

No que concerne à Administração Pública, seus órgãos e agentes têm suas competências fixadas por lei, devendo atuar, portanto, de acordo com o estabelecido pelo arcabouço legal e tendo o interesse coletivo como o fim máximo de seus atos e decisões⁶⁷⁵. Nos regimes democráticos, essa Administração deve sujeitar-se a mecanismos de controle⁶⁷⁶ interno e externo, de modo a se evitar arbitrariedades e abusos por parte do Estado e de seus agentes contra os cidadãos⁶⁷⁷.

De fato, a percepção de necessidade de controle e prestação de contas tem entre seus fundamentos mais importantes a teoria da delegação. Essa teoria baseia-

⁶⁷³ “Modern political democracy is a system of governance in which rulers are held accountable for their actions in the public realm by citizens, acting indirectly through the competition and cooperation of their elected representatives”. Philippe C. Schmitter & Terry Lynn Karl, “What Democracy is... and Is Not” in Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993, p. 40.

⁶⁷⁴ Augusto Zimmermann. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 3ª ed., 2004, p. 89.

⁶⁷⁵ Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 21ª edição, 1996, p. 573.

⁶⁷⁶ Uma definição geral de controle para iniciar o presente estudo é a de Hely Lopes Meirelles (*op. cit.*, p. 574), segundo a qual controle é “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. O termo origina-se do latim medieval (*contrarotulum*) e chegou à língua portuguesa a partir do francês *contre-rôle*. O conceito de controle será tratado de maneira mais aprofundada mais adiante.

⁶⁷⁷ “A democratic state must ensure the enjoyment of civil, cultural, economic, political and social rights by its citizens. Hence, democracy goes hand and hand with an effective, honest and transparent government that is freely chosen and accountable for its management of public affairs. By democratic constitutional design, the executive branch is required to share its powers with the legislative and judicial branches. While this can lead to frustrations and inefficiencies, its virtue lies in the accountability that sharing provides.” DCAF Intelligence Working Group, “Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner’s View”. *DCAF Occasional Paper No. 3* (Geneva, July 2003): p. 1.

se na constatação de que as “democracias representativas se estruturam a partir de uma cadeia ou rede de delegação de poder”⁶⁷⁸. Assim, o povo – titular maior e primeiro do poder – delega seu poder aos legisladores – ou aos legisladores e ao chefe do Executivo nos regimes presidencialistas – por meio do voto, os legisladores ao Gabinete, o Presidente a seus ministros e estes à burocracia estatal e assim sucessivamente. Natural que aquele que delega tenha poder de fiscalizar o delegado e cobrar-lhe⁶⁷⁹.

Uma vez que se admita a delegação como alicerce do regime democrático, o controle torna-se importante para se evitar ou restringir o principal risco dessa delegação de poder: a possibilidade de que o agente volte-se contra os interesses de quem delega. Essa situação de risco pode se dar por meio de condutas que ocultem informações do mandante e ou mesmo ações que venham a prejudicar esse último⁶⁸⁰. A solução para esse problema, conseqüentemente, pauta-se no desenvolvimento de fortes mecanismos de controle.

Portanto, um dos fundamentos do regime democrático é o controle popular – direto ou indireto – que deve ser exercido sobre as instituições e agentes estatais⁶⁸¹. Quanto mais desenvolvido e consolidado um regime democrático, mais eficientes e eficazes são os mecanismos de fiscalização e controle sobre o Poder Público e a Administração⁶⁸².

⁶⁷⁸ Mariana Llanos & Ana Maria Mustapic (orgs.). *Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005, p. 12.

⁶⁷⁹ “(...) Quem põe em marcha esse processo são os cidadãos. Em sua qualidade de titulares do poder soberano, delegam esse poder aos representantes eleitos para que o exerçam em seu nome. Esse processo continua depois com os representantes eleitos que delegam às burocracias a implementação das decisões por eles tomadas. Forma-se, assim, uma cadeia pautada pela relação “mandante-agente” (*principal-agent*), na qual o primeiro termo alude a quem delega e o segundo, ao depositário de tal delegação. Certamente, sempre pode acontecer que um mesmo ator seja ao mesmo tempo agente e mandante. Isto ocorre, por exemplo, quando um primeiro ministro é agente dos parlamentares que o escolheram e mandante em relação ao gabinete, ou quando um presidente é agente do eleitorado e mandante da burocracia (...)” Llanos & Mustapic, *op. cit.*, p. 12. Sobre o tema, referência importante é a obra de Roderick Kiewiet & Mathew McCubbins, *The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process* (Chicago: University of Chicago Press, 1991).

⁶⁸⁰ Kiewiet & McCubbins, *op. cit.*, pp. 15-17.

⁶⁸¹ “Refletindo a idéia de que todo o poder constituinte emana do povo, toda atividade governamental é exercida em seu nome. As funções políticas são temporárias e eletivas, os governantes responsáveis por seus atos, devendo o reconhecimento dos direitos fundamentais estar expressado no texto das modernas constituições como direitos naturais, sagrados e inalienáveis da pessoa humana (...)” Zimmermann, *op. cit.*, p. 102.

⁶⁸² “Assim, os Estados de Direito, como o nosso, ao organizarem sua Administração, fixam a competência de seus órgãos e agentes (...) e estabelecem os tipos e formas de controle de toda a atuação administrativa, para defesa da própria Administração e dos direitos dos administrados (...)” Meirelles, *op. cit.*, p. 574.

Importante estar claro que o controle a que se refere neste trabalho não se restringe à fiscalização das contas públicas, como usualmente entendido no Brasil⁶⁸³. Na verdade, esse controle de contas não é objeto do presente estudo. As atenções aqui são voltadas ao controle político e social dos agentes e organizações do Estado, essencial para a manutenção da democracia moderna.

ACCOUNTABILITY

Ao se tratar do controle da Administração Pública deve-se ter clara a idéia de *accountability*. Termo sem tradução precisa em português⁶⁸⁴, *accountability* relaciona-se à “prestação de contas” – ou a obrigação de fazê-lo –, em sentido amplo, inerente à atividade pública: “*Accountability is an information process whereby an agency is under a legal obligation to answer truly and completely the questions put it by an authority to which it is accountable (for example, a parliamentary intelligence oversight committee).*”⁶⁸⁵

Carlos Henrique Fêu assinala que *accountability* “representa a obrigação que a organização tem de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder”⁶⁸⁶. Daí acrescentar que “a palavra *accountability* significa a obrigação de prestar contas dos resultados conseguidos em função da posição que o indivíduo assume e do poder que detém”⁶⁸⁷.

Democracia e *accountability* estão estreitamente associadas. Nas modernas democracias, aceita-se como natural essa prestação de contas dos homens públicos para com a sociedade. E quanto mais aprofundado o nível de democracia maior o interesse por *accountability*⁶⁸⁸. Ademais, lembra Anna Maria Campos, “a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos,

⁶⁸³ O Brasil ainda é carente de literatura sobre controle político e social, sobretudo se comparada essa produção com as de obras relacionadas aos controles financeiro e orçamentário e ao papel dos tribunais de contas e dos órgãos de controle interno da Administração Pública. E quando o tema enfoca o controle dos setores de segurança e inteligência, a produção praticamente inexistente no País.

⁶⁸⁴ Vide interessante 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.

⁶⁸⁵ Gregg Hannah, Kevin O’Brien, Andrew Rathmell. *Technical Report: Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*, prepared for the United Kingdom’s Security Sector Advisory Team, RAND Europe, Cambridge (June 2005): p. 12.

⁶⁸⁶ Carlos Henrique Fêu. “Controle interno da Administração Pública – um eficaz instrumento de *accountability*”. In: *L&C – Revista de Direito e Administração Pública*, VI(61)38-41, jul/2003, p. 38.

⁶⁸⁷ Fêu, *op. cit.*, p. 38.

⁶⁸⁸ Campos, *op. cit.*, p. 33.

tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade”⁶⁸⁹. Portanto, com a consolidação da alternativa democrática pelo mundo no pós-Guerra Fria, cresceu também a preocupação com *accountability*. Claro que nas novas democracias do Leste Europeu e da América Latina essa preocupação insere-se em novo paradigma da Administração Pública desses países⁶⁹⁰.

Além dos países com experiência democrática recente, o interesse por *accountability* aumentou também em regimes democráticos tradicionais, como EUA, Grã-Bretanha, Canadá e Austrália. De fato, nos últimos trinta anos, cresceu a demanda pela prestação de contas mais efetiva nas grandes democracias do mundo⁶⁹¹. Nesse sentido, desenvolveram-se também os estudos sobre *accountability*. Entretanto, segundo Richard Mulgan, ainda há controvérsia na definição do termo, permanecendo o conceito “confuso e contestável”⁶⁹². Confunde-se mesmo *accountability* com controle, responsabilidade ou responsividade e essa confusão, afirma Mulgan, deve-se ao fato de apenas muito recentemente *accountability* tornar-se popular como meio de escrutinar e controlar a autoridade (pública ou privada), deixando de restringir-se apenas às áreas contábeis e de auditoria financeira⁶⁹³.

Assim, o aspecto central de *accountability* diz respeito à capacidade de levar alguém a prestar contas. Aqui há que se ressaltar a característica cogente desse processo, ou seja, o fato de que os agentes públicos não têm simplesmente uma opção de prestar contas, mas sim um dever de fazê-lo, podendo sofrer sanções legítimas por parte daqueles a quem devem prestar contas⁶⁹⁴.

Mulgan assinala, ainda, que *accountability* não envolve simplesmente uma troca de informações na busca de transparência, mas também a prerrogativa de

⁶⁸⁹ Campos, *op. cit.*, p. 33.

⁶⁹⁰ Vide Robert D. Behn, “O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática” [in: *Revista do Serviço Público*, 49(4)5-44, Out-Dez 1998].

⁶⁹¹ Sobre *accountability*, sugere-se a obra de Richard Mulgan, *Holding Power to Account – Accountability in Modern Democracies*. London: Palgrave Macmillan, 2003.

⁶⁹² Mulgan, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁹³ “(...) *Legal or constitutional constraints on governments and companies are now sometimes described as mechanisms of ‘accountability’ (...). ‘Accountability has come to stand as a general term for any mechanism that makes powerful institutions responsive to their particular publics. (...) A study of accountability can therefore usefully begin with an analysis of the core meaning of the term and how it relates to other key terms, such as ‘responsibility’, ‘control’ and ‘responsiveness’.*” Mulgan, *op. cit.*, p. 6.

⁶⁹⁴ “(...) *Forcing people to explain what they have done is perhaps the essential component of making them accountable. In this sense, the core of accountability becomes a dialogue between accountors and account-holders (...) using a shared ‘language of justification’(...). [S]anctions are usually available everywhere.*” Mulgan, *op. cit.*, p. 10.

quem fiscaliza de fazer com que o agente se apresente para prestar contas, associada à capacidade daquela autoridade de retificação das falhas cometidas por este agente⁶⁹⁵.

*“(...) The full core sense of accountability thus includes the right of the account-holder to investigate and scrutinize the actions of the agent by seeking information and explanations and the right to impose remedies and sanctions. Conversely, for the accountor, the agent, accountability implies the duty to inform and explain to the account-holder and to accept remedies and sanctions. Within this process, we may identify an inner core consisting of the prior rights of investigation and scrutiny, and the parallel obligations to inform and explain. Complete accountability, however, requires the addition of remedies and sanctions.”*⁶⁹⁶

Outro aspecto importante de *accountability* repousa no fato de que esta envolve um poder latente da parte de quem tem a competência para receber a prestação de contas. Ou seja, independentemente de que se proceda ou não à prestação de contas, o agente público deve ter a consciência de que poderá ser chamado a apresentar-se perante uma autoridade para informar sobre seus atos. Não se trata de um favor, mas de uma obrigação. Nesse sentido, a título de exemplo, a Constituição brasileira deixa clara a competência fiscalizadora do Congresso Nacional, a obrigação de prestar contas por parte dos ministros de Estado e mesmo a sanção em caso de não-cumprimento da obrigação:

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 justificação adequada.**

⁶⁹⁵ *“(...) But accountability implies more than the interchange of questioning and answering and the pursuit of transparency. Agents must not only be ‘called’ to account; they must be ‘held’ to account. Accountability is incomplete without effective rectification. Where institutions or officials are found to have been at fault, there must be some means of imposing remedies, by penalizing the offenders and compensating the victims. (...)”* Mulgan, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁹⁶ Mulgan, *op. cit.*, p. 9.

.....

§ 2º - As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, **importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não – atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.** (Grifos nossos)

Reitere-se que ponto pacífico na literatura sobre o tema é o fato da *accountability* no setor público estar estreitamente ligada ao regime democrático⁶⁹⁷. Assim, seus fundamentos seriam a autoridade originária do povo como titular de todo o poder do Estado e o exercício desse poder – inclusive de fiscalização e controle – diretamente ou por meio de seus legítimos representantes⁶⁹⁸.

“(...) [U]m controle efetivo é conseqüência da cidadania organizada; uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir *accountability*. (...) Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor.”⁶⁹⁹

Uma vez que nas democracias modernas o povo, como destinatário dos serviços do Estado, retém pouco poder de fiscalização direta, a existência de instâncias de prestação de contas e fiscalização da Administração Pública assume enorme relevância. Para a efetividade desse controle, outrossim, é fundamental que as instituições democráticas estejam consolidadas e que o povo possa exercer plenamente a

⁶⁹⁷ “*Accountability is expected in the public sector. A legislated right of access to information held by government is generally held to be one of the pillars of accountable government. But what exactly is accountability? It is a term that is thrown around loosely, often interchangeably with other terms that do not mean the same thing, such as responsibility, liability, answerability, culpability and responsiveness. Accountability can be understood as answerability for performance or the process of holding someone answerable for performance. This, however, is a narrow concept of accountability. It is actually much more complicated and multi-dimensional.*” Mary Franceschet. *Public Accountability and Access to Information. Report 6 to the Canadian Access to Information Review Task Force*. Ottawa, 2001.

⁶⁹⁸ Vide o parágrafo único do art. 1º da Constituição brasileira, segundo o qual “[t]odo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

⁶⁹⁹ Campos, *op. cit.*, p. 35.

cidadania⁷⁰⁰. Sociedades mais atrasadas em termos democráticos enfrentam dificuldade em exercer controle do Estado e dos agentes públicos⁷⁰¹.

*“In a democratic society, accountability is a key value. Accountability means having an obligation to answer for, or explain, one’s actions. Elected officials are expected to be held accountable to the voters for their record in office. Governments are accountable for the expenditure of taxpayers’ dollars. Appointed officials are expected to be accountable for their conduct of public administration. Even private corporations and associations, such as churches and trade unions, are increasingly expected to be accountable for their actions taken in trust, as it were, on behalf of the society.”*⁷⁰²

Accountability não deve ser confundida com “responsabilidade” (*responsibility*), apesar de estarem estreitamente conexas e de muitas vezes serem utilizadas como sinônimo. Enquanto aquela envolve uma relação entre duas partes – a que presta contas e aquela a quem essa obrigação deve ser feita –, na qual um agente ou organização está sujeito à fiscalização e ao controle de outro(a) que lhe é externo, “responsabilidade” associa-se muito mais a uma convicção, uma idéia subjetiva do próprio agente relacionado a suas obrigações e sem a perspectiva de qualquer escrutínio além daquele de sua própria consciência. Assim, responsabilidade refere-se a aspectos internos e próprios de ação, enquanto *accountability* envolve inspeção por parte de outrem. Um agente pode ser responsável sem necessariamente estar submetido – ou ter a perspectiva de sê-lo – a um controle externo. Reitere-se, não obstante, que essa distinção está longe de ser universalmente aceita⁷⁰³.

⁷⁰⁰ “O modelo de democracia liberal e participativa praticado nos EUA favorece a *accountability* porque define o papel do cidadão (desde muito cedo) como algo muito mais amplo do que a mera participação como eleitor no processo de escolha de seus governantes no Executivo e representantes no Legislativo.” Campos, *op. cit.*, p. 35.

⁷⁰¹ “(...) Uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses públicos e privados antes de tornar-se capaz de exercer controle sobre o Estado. A extensão, qualidade e força dos controles são conseqüência do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil. À medida que os diferentes interesses se organizam, aumenta a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle e cobrarem do governo aquilo que têm direito. Um desses mecanismos de controle seria a participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação.” Campos, *op. cit.*, p. 35.

⁷⁰² Canada. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar. *Policy Review. Accountability and Transparency: a Background Paper to the Commission’s Consultation Paper*. December, 10, 2004, p. 1.

⁷⁰³ “This linguistic distinction between external ‘accountability’ and internal ‘responsibility’ is far from universally accepted. For instance, the term ‘responsibility’ has often been used to cover both aspects. ‘Responsibility’, like ‘accountability’, has its linguistic origins in an external relationship, the duty to ‘respond’ or answer someone else. It developed its internal sense from the logical connection between being able to answer externally for one’s action and having freely chosen them. Acting ‘responsibly’ implies being liable to praise or blame and thus refers to actions one call one’s own (...). While this

“Accountability is frequently used interchangeably with responsibility, but the two are actually different. Gregory cites Uhr’s distinction between the two: ‘Accountability is about compliance with authority, whereas responsibility is about empowerment and independence. Accountability is the negative end of the same band in which responsibility is the positive end. If accountability is about minimising misgovernment, responsibility is about maximising good government’. (...) Accountability is more about compliance and following rules and regulations and is often assimilated with ‘blaming’, while responsibility espouses a more positive value.”⁷⁰⁴

Há autores que se referem a *accountability* como responsabilidade objetiva, em contraposição à responsabilidade subjetiva – aquela que é interna, pessoal ao agente⁷⁰⁵. Nesse sentido, a responsabilidade também está relacionada, nos regimes parlamentaristas, à idéia de “governo responsável” – em que o Gabinete governa e responde perante o Parlamento por isso – e à obrigação que os ministros têm de comparecerem diante do Parlamento para prestarem contas sobre sua pasta⁷⁰⁶. O princípio da responsabilidade refere-se, portanto, à necessidade de confiança que o Governo tem que ter do Parlamento para continuar no poder⁷⁰⁷. Há, ainda, a obrigação

internal application of ‘responsibility’, meaning the obligation to the ministers to answer to Parliament. (...) In the same way, public servants are accountable for the discretionary decisions they make because they can be required to account to their superiors or to outside bodies for anything they have done (...)” Mulgan, op. cit., pp. 15-17.

⁷⁰⁴ Franceschet, *op. cit.*, citando Robert Gregory, “Accountability”, in *The Handbook of Public Administration* (Sage, 2001).

⁷⁰⁵ Frederich Mosher, *Democracy and Public Service*. New York: Oxford University Press, 1968, p. 7.

⁷⁰⁶ “(...) [P]ode-se (...) definir o parlamentarismo como o regime político em que o chefe de Estado escolhe ministros que, constituídos em Conselho ou Gabinete, são solidária e politicamente responsáveis perante o Parlamento. (...) Por tal definição, pode-se depreender facilmente que a característica principal do regime é a responsabilidade política e solidária do Gabinete, em que se apóia. (...) Através dessa responsabilidade, exerce indiretamente controle contínuo, sobre toda a atividade governante, o Parlamento, órgão que, afinal, por sua importância ímpar, dá nome ao sistema. (...) Os ministros, como órgãos do Poder Executivo são, nesse regime, responsáveis perante o Parlamento, que, por seu turno, é responsável perante o eleitorado.” A. Machado Paupério. *Presidencialismo, Parlamentarismo e Governo Colegial*. Rio de Janeiro: Forense, 1956, p. 57.

⁷⁰⁷ “Responsible Government, loosely used to mean a government responsible to the people, as popular rule is naturally conceived to be. Properly, however, as used by those who gained it in Canada, it meant a government responsible to the representatives of the people, ie, an executive or Cabinet collectively dependent on the votes of a majority in the elected legislature. This key principle of responsibility, whereby a government needed the confidence of Parliament, originated in established British practice. But its transfer to British North America gave the colonists control of their domestic affairs, since a governor would simply follow the advice (ie, policies) of responsible colonial ministers, except in imperial matters. This control was enlarged by degrees, so that Canadians through governments based on elected parliaments gradually acquired command of their own political concerns, thereby achieving national self-direction without revolution.” Extraído da edição eletrônica da *The Canadian Encyclopedia* (disponível em <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0006792>, acesso em 10/08/2007).

dos servidores públicos de serem responsáveis perante a Administração por suas condutas, pautando-as sob os princípios legais e administrativos referentes a sua profissão – outro aspecto da responsabilidade objetiva⁷⁰⁸.

Não se deve confundir também *accountability* com “responsividade” (*responsiveness*). “Responsividade”⁷⁰⁹ refere-se à preocupação em atuar de acordo com anseios e preferências dos destinatários do serviço prestado, ou seja, dos cidadãos, na área pública, e dos consumidores, no setor privado. Portanto, governos “responsivos” são aqueles que “promovem os interesses dos cidadãos, escolhendo políticas ‘que uma assembleia de cidadãos, tão informados quanto o Estado, escolheria por votação majoritária, sob os mesmos constrangimentos institucionais’”⁷¹⁰. A relação entre responsividade e *accountability* está no fato de que os mecanismos de *accountability* contribuem para assegurar que os agentes serão responsivos aos anseios e interesses de seus clientes⁷¹¹.

*“Governments are expected to be responsive to the various interests within a pluralistic society. The public service must be responsive to a variety of sources - the Cabinet, Parliament, the clients for their programs, other governments, and society at large. Openness of decision-making in government encourages and supports responsiveness. Alternatively, responsiveness may in practice be limited by a number of factors, including the resources available, the volume and intensity of pressure on the public sector agency and the sense of relative importance the agency places on the different demands for responsiveness.”*⁷¹²

Não se confunda, ainda, *accountability* com transparência. Transparência pode ser percebida como a necessidade de ampla publicidade dos atos de Estado e de governo. Nesse caso, o acesso à informação é elemento fundamental da transparência, de modo que os controles burocráticos possam ser substituídos por controles sociais (mais abrangentes e efetivos)⁷¹³. Registre-se que *accountability* torna-se muito mais relevante em situações onde a transparência é limitada por comprometer, por exemplo, a

⁷⁰⁸ “(...) A obrigação de prestar contas é para o serviço público uma espécie de substituto do mercado. Ela é também o corolário normal de um sistema democrático em que os funcionários devem dar contas de suas ações às autoridades.” Blênio César Severo Peixe *apud* Fêu (*op. cit.*, p. 41).

⁷⁰⁹ O termo é neologismo no vernáculo pátrio.

⁷¹⁰ Sérgio de Azevedo e Fátima Anastásia. “Governança, “Accountability” e Responsividade”. In: *Revista de Economia Política*, vol. 22, nº 1 (85), janeiro-março/2002 (pp. 79-87), p. 82, citando Adam Przewoski.

⁷¹¹ Mulgan, *op. cit.*, pp. 20-21.

⁷¹² Franceschet, *op. cit.*

⁷¹³ Fêu, *op. cit.* p. 41.

segurança nacional – como ocorre com a atividade de inteligência. Daí se dizer que determinada ação ou conduta, ainda que não possa ser transparente para o público em geral, deve estar sujeita ao controle daqueles legal ou constitucionalmente competentes para isso.

Finalmente, há análises que distinguem *accountability* de controle. Mulgan, por exemplo, registra que *accountability* envolve a verificação de ações após estas terem sido feitas, inclusive para corrigi-las ou impor sanções por violações de conduta. Destarte, *accountability* seria sempre *a posteriori*, ou seja, olha-se para o passado quando se faz esse tipo de controle⁷¹⁴.

O controle, por sua vez, possui dimensão mais ampla. Pode ser prévio, posterior e até ocorrer durante a execução do ato. Envolve, portanto, mecanismos de *accountability*, mas não se restringe à prestação simples de contas. De fato, o controle toma por base a *accountability*.

Ainda no que concerne à *accountability*, Mulgan relaciona as dimensões básicas que ocorrem em toda relação de prestação de contas, sintetizadas em quatro questões-chave:

- 1) Quem deve prestar contas?
- 2) A quem se deve prestar contas?
- 3) Sobre o quê se presta contas?
- 4) Como se presta contas?

Aqueles que devem prestar contas (*accountors*), ou agentes, são todos os que têm responsabilidade em virtude de sua capacidade de escolher entre fazer ou não fazer algo com fundamento nas obrigações e prerrogativas de seu cargo⁷¹⁵. Também podem ser denominados “sujeitos passivos” na relação de *accountability*. Assim, qualquer pessoa que tenha uma relação obrigacional de fazer ou não fazer algo com outrem, seja esta obrigação baseada em razões legais ou mesmo morais, tem o dever de prestar contas. No caso dos agentes públicos, estes têm obrigações perante seus superiores e, em última instância, para com a sociedade. Mulgan trata, ainda, das

⁷¹⁴ Mulgan, *op. cit.*, pp. 19-20.

⁷¹⁵ Mulgan (*op. cit.*, p. 23) apresenta a questão da seguinte maneira: “(...) *the person held accountable is the person who is responsible, in the sense of being the person who can choose to act or not to act in the performance of certain duties and who is therefore liable for praise or blame. If praise or blame can be allocated, accountability can be demanded (...).*”

obrigações individuais – de agentes – e coletivas – de organizações – no que concerne a *accountability*, registrando que tanto pessoas como organizações estão sujeitas à prestação de contas⁷¹⁶. No caso dessas últimas, fala-se em “responsabilidade corporativa”.

Também é importante identificar a quem se prestam contas. Fala-se aqui dos mandantes (*account-holders* ou *principals*), ou “sujeito ativo” da *accountability*. Em modelo simples de *accountability*, esse mandante costuma ser único – um indivíduo ou uma organização – percebido como o titular do direito de receber a prestação ou seu legítimo representante. Claro que governos e corporações envolvem estruturas mais complexas. No caso dos primeiros, por exemplo, tem-se o povo como última instância destinatária da prestação de contas por parte dos agentes públicos, e esse controle se dá, entre outros meios, com as eleições. Mas a Administração Pública também é *accountable* perante outras organizações internas ou externas e mesmo perante indivíduos, que podem recorrer ao judiciário ou a mecanismos administrativos para exigir a prestação de contas dos entes públicos⁷¹⁷.

Há casos, outrossim, em que o agente pode ter o papel tanto de *accountor* quanto de *account-holder*. Os parlamentares, por exemplo, prestam contas a seus eleitores, mas também são destinatários da prestação de contas por parte da Administração Pública e de seus agentes. Isso se dá de maneira semelhante em qualquer organização, pública ou privada, que seja estruturada hierarquicamente⁷¹⁸.

Sobre o quê se prestam contas tem a ver com as atividades realizadas pelo agente. Essa prestação pode ser em virtude de seu desempenho (considerando-se, por exemplo, eficiência e eficácia), ou sobre suas responsabilidades e decisões. No caso da Administração Pública, acrescente-se a obrigação do agente agir de acordo com os princípios que norteiam a função pública⁷¹⁹. Há, ainda, a prestação de contas

⁷¹⁶ Mulgan, *op. cit.*, pp. 23-24.

⁷¹⁷ “(...) *Audit offices, ombudsmen, administrative tribunals and even legislature itself, are examples of institutions which act for the public in holding other public agencies accountable. Thus, the public may be said to employ one set of agents to hold others to account.*” Mulgan, *op. cit.*, p. 25.

⁷¹⁸ Em um modelo hierarquizado, um agente realiza *accountability* sobre seus subordinados e presta contas a seus superiores.

⁷¹⁹ No caso brasileiro, destacam-se como princípios da Administração Públicas que devem nortear a conduta do agente, entre outros, a supremacia do interesse público sobre o particular, a indisponibilidade do interesse público, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a eficiência, a continuidade, razoabilidade e proporcionalidade, motivação, finalidade, segurança jurídica, hierarquia, e a presunção de legitimidade.

relacionada a aspectos contábeis e financeiros⁷²⁰, tema que foge ao escopo deste trabalho.

Finalmente, a idéia de “como” contas são prestadas relaciona-se aos mecanismos de *accountability*. Isso envolve um amplo leque de procedimentos, que vão da apresentação do balanço financeiro e outros tipos de relatórios, a inquéritos e auditorias, audiências públicas em cortes ou outras instâncias colegiadas, e mesmo ao debate público sobre as condutas dos agentes⁷²¹.

No que concerne à tipologia, pode-se falar em *accountability* política (em que os critérios de julgamento são contestáveis) e gerencial (relacionada a tarefas conduzidas de acordo com critérios pré-estabelecidos de desempenho (performance) e, portanto, de possível mensuração). Entre as subdivisões da *accountability* gerencial é conveniente assinalar aquelas baseadas em critérios fiscais/regulatórios, processuais/de eficiência e de programa/efetividade, de acordo com o tipo de atividade a ser monitorada⁷²². Outra classificação pode se dar a partir de aspectos financeiros, processuais e de desempenho. Notadamente, essas classificações são em virtude da pergunta “sobre o que se prestam contas?”.

No que concerne a tipologias mais institucionais, ou seja, relacionadas aos *account-holders* e aos mecanismos de prestação de contas, Barbara Romzek e Melvin Dubnick⁷²³ assinalam quatro categorias básicas, as quais se relacionam também com os aspectos interno e externo do controle e a extensão desse controle (alta ou baixa): legal (interna com alto controle); política (externa com baixo controle); burocrática (interna com alto controle); e profissional (externa com baixo controle). Já Dawn Oliver⁷²⁴ enfoca como categorias de *accountability*: aquela dos ministros perante o Parlamento (política), a perante cortes (legal); aquela prestada a instituições não-parlamentares como uma Secretaria de Controle Interno, um Inspetor-Geral ou um Ombudsman (administrativa); e a *accountability* voltada diretamente ao público (opinião pública, consumidores, eleitores).

Mulgan assinala, ainda, que em tipologias baseadas no sistema de Westminster (parlamentarismo britânico), fala-se primeiramente em responsabilidade

⁷²⁰ Controle este feito por órgãos internos e/ou por entes externos, como auditores independentes, controladorias e tribunais de contas.

⁷²¹ Mulgan, *op. cit.*, pp. 29-30.

⁷²² Mulgan, *op. cit.*, pp. 30-31.

⁷²³ Apud Mulgan, *op. cit.*, pp. 30-31.

⁷²⁴ Apud Mulgan, *op. cit.*, pp. 30-31.

ministerial (política ou parlamentar) e revisão jurídica (legal ou judicial), mas, também, em outros tipos como o gerencial, de mercado, profissional e de consumidor/cliente. O autor assevera que nenhuma dessas classificações é suficientemente robusta para ser aplicável universalmente, apesar de haver maior consenso na divisão entre política, orçamentário-financeira, em virtude do processo e do procedimento, e de resultados. Aqui vale destacar que todos esses tipos podem ser realizados tanto interna quanto externamente. Ademais, no sistema de Westminster, a *accountability* política centra-se muito mais na responsabilidade dos ministros perante o Parlamento e no controle que aqueles exercem sobre os agentes públicos a eles subordinados.

Interessante notar que em sistemas presidencialistas os ministros não são responsáveis perante o Parlamento, não havendo a idéia de responsabilidade solidária do Governo. Não obstante, o controle se dá por meio do sistema de freios e contrapesos (*checks and ballances*), essencial para a manutenção da democracia em regimes onde os poderes legislativo, executivo e judiciário são independentes e têm chefes distintos – como o Brasil e os EUA⁷²⁵. Isso não significa que os ministros não possam ser chamados perante o Poder Legislativo para prestarem esclarecimentos sobre sua pasta. Não obstante, em sistemas presidencialistas, os ministros respondem primeiro ao Presidente, uma vez que ocupam cargos de sua confiança e, geralmente, de livre nomeação e destituição pelo Mandatário. O que se tem constatado é que o controle do Executivo pelo Legislativo se mostra mais efetivo em modelos democráticos presidencialistas, particularmente devido à independência entre os poderes⁷²⁶ e à autoridade do Legislativo, no que se convencionou chamar de governo congressional ou congressional⁷²⁷.

⁷²⁵ “(...) Guiados por uma cautela jeffersoniana contra o excesso de governo, assim como pelas obras de Locke e de Montesquieu, os redatores da Constituição dos Estados Unidos não só separaram o poder em domínios legislativo, executivo e judiciário, como também instituíram um sistema de verificações. Esse sistema foi estudado para que cada ramo do governo partilhe algum poder com os outros dois, reduzindo, desta forma, as chances de que qualquer um dos ramos fosse arbitrário ou excessivo no preenchimento de suas funções governamentais. Por essa fórmula, os juízes são às vezes legisladores também, legisladores são executivos, executivos entram nas funções judiciária e legislativa, e assim por diante.” Joseph La Palombara, *A política no interior das nações* (Brasília: Ed. UnB, 1982), p. 82.

⁷²⁶ Mulgan, *op. cit.*, p. 33.

⁷²⁷ “Nos Estados Unidos, o presidencialismo adquiriu a feição de um sistema de “supremacia congressional” (...). Ali o Congresso tornou-se a força por excelência do Governo, pela absorção total que provocou em relação aos demais poderes da República. (...) O Congresso passou, nessas condições, a dirigir toda a vida política do país, fazendo-o através de suas chamadas “Comissões Permanentes”. (...) Aliás, foi a supremacia do Legislativo sobre o Executivo que possibilitou a manutenção e o bom êxito do presidencialismo na grande pátria americana (...).” Machado Paupério, *op. cit.*, p. 17.

Accountability é, portanto, valor fundamental nas sociedades democráticas. Não se pode prescindir da obrigação dos agentes públicos prestarem contas por seus atos e os de seus subordinados. E nas áreas de segurança e inteligência, esse aspecto mostra-se essencial para que sejam evitados os piores tipos de abuso e arbitrariedade por parte daqueles que dispõem da legitimidade do uso da força ou do privilégio de informações estratégicas.

CONTROLE

Reitere-se que, segundo Hely Lopes Meirelles, o controle⁷²⁸ da Administração Pública é a faculdade de vigilância, orientação e “correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”⁷²⁹. Utiliza-se a terminologia “controle interno” para aquele exercido por órgãos da própria Administração (como a Corregedoria-Geral da União, no sistema administrativo brasileiro ou o *Auditor-General* ou *Inspector-General*, em modelos anglo-saxônicos), ou seja, integrantes do Poder Executivo; já o “controle externo” é o efetuado por órgãos alheios à Administração⁷³⁰, vinculados geralmente aos Poderes Legislativo e Judiciário. Há, ainda, o controle externo popular, relacionado ao direito individual do cidadão de fiscalizar as ações do Estado⁷³¹.

Assim, tratando-se de democracia e controle da Administração Pública, é fundamental que se tenha clara a idéia de que este é alicerce daquela. Em outras palavras, o poder/dever/necessidade de controle da Administração pelos administrados é intrínseco ao modelo democrático; sem esse controle a Administração carece de legitimidade, o cidadão corre o risco de sofrer arbitrariedades por parte de órgãos e agentes estatais, e o regime democrático deixa de existir.

Alguns esclarecimentos terminológicos ainda são necessários: de acordo com a perspectiva anglo-saxônica, *control* (controle) e *oversight* (supervisão/fiscalização) estariam em patamares distintos. Enquanto *control* refere-se à

⁷²⁸ Registre-se que há juristas portugueses que, sob uma perspectiva mais purista do vernáculo, preferem o termo “sindicabilidade” para designar “o controle do ato e da norma administrativos”. Sindicabilidade relaciona-se a “sindicação”, ou seja, “ato ou efeito de sindicar”, inquirir. Vide Edson Aguiar de Vasconcelos, *Controle Administrativo e Parlamentar* (Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997), p. 3, nota 1, citando o *Novo Dicionário Ilustrado da Língua Portuguesa* (Porto: Lelo & Irmão Editores, 1993).

⁷²⁹ Meirelles, *op. cit.*, p. 574.

⁷³⁰ Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 13ª edição, 2001, p. 212.

⁷³¹ Meirelles, *op. cit.*, p. 576.

direção, aos atos quotidianos de gerenciamento da Administração, ou seja, atos de gestão ou direção de uma agência ou órgão, sendo de responsabilidade primordial do Poder Executivo, *oversight* estaria ligado às atribuições de entes externos, como os Poderes Legislativo e Judiciário, de fiscalizar se o Executivo, ou seja, a Administração, tem-se conduzido de acordo com princípios legais e constitucionais⁷³². De toda maneira, essa perspectiva não é pacífica na literatura, de modo que *oversight* é percebido como uma forma de controle que pode ser realizada tanto pelo Poder Legislativo quanto por um ente externo à agência ou órgão controlado, mas pertencente ao Poder Executivo. Para efeitos deste trabalho, entende-se “controle” como gênero e “supervisão” (*oversight*) como espécie de controle relacionada à maior capacidade de ingerência daquele que a exerce sobre o controlado⁷³³. Mais adiante serão feitas considerações adicionais sobre o assunto.

De toda maneira, enquanto o controle envolveria um conjunto de parâmetros e limitações legais aos quais deve se ater a Administração, a supervisão/fiscalização refere-se ao legítimo poder de determinadas instituições e autoridades de averiguar o cumprimento das atribuições da Administração em conformidade com o arcabouço jurídico-normativo. Em todos esses processos está presente a idéia de *accountability*⁷³⁴.

⁷³² “(...) Arguably, control refers to the act of being in charge of the day-to-day management of the intelligence services. The responsibility for control of the intelligence services is held by the government, not by the legislature or parliament. Oversight as exercised by the legislative branch involves a lesser degree of day-to-day management of the intelligence services, but requires an equally important amount of scrutiny. There is a thin dividing line between government and parliament. Parliament exercises oversight, whereas government is tasked with control. These tasks are not the same: parliament ultimately has to decide how far their oversight should reach.” Born (2004), *op. cit.*, p. 4.

⁷³³ “O próprio termo controle carece de rigor técnico e da precisão terminológica que classificam numerosas instituições jurídicas, pois suas características mais destacáveis são a pluralidade de significações em linguagem ordinária e a diversidade de sentidos nos distintos setores do ordenamento jurídico. Neste passo, registrem-se algumas observações demonstrativas da referida diversidade de significado da partícula vocabular ‘controle’: ‘Galicismo largamente divulgado na língua portuguesa a partir da II Guerra Mundial (1939/1945) – (...); ‘neologismo rejeitado por muitos puristas e omitido no *Vocabulário Ortográfico da Academia de Ciências* como escusadamente empregado por verificação, revisai, fiscalização, palavras de que seria sinônimo, mas decididamente adotada por muitos escritores modernos que a consideram intraduzível por qualquer daquelas palavras, devido à sua significação muito especial de vigilância superior, orientação fiscalizadora, verificação corretiva e dominação. (...) Em sociologia, Talcott Parson, com tradução considerada discutível, atribui a origem do vocábulo ‘controle’ à palavra alemã ‘*Herrschaft*’ – dominação (...)” Vasconcelos, *op. cit.*, pp. 3-4, nota 2.

⁷³⁴ “Public accountability applies to all those who hold public authority, whether elected or appointed, and to all bodies of public authority. Accountability has the political purpose of checking the power of the executive and therefore minimizing any abuse of power. The operational purpose of the accountability is to help to ensure that governments operate effectively and efficiently. Securing and maintaining public consent for the organization and activities of the state and the government is fundamental precept of democratic theory.”. DCAF Intelligence Working Group (2003), p. 1.

No que concerne ao controle externo, há que se falar ainda em *review* (revisão). Nesse caso, tem-se uma dimensão de *accountability* baseada em quando é realizado o controle. Assim, com a supervisão/fiscalização (*oversight*) tem-se um controle ao longo de todo o processo – com a intervenção dos órgãos de controle mesmo antes de desencadeada a ação do controlado e também durante esta ação e, naturalmente, após sua realização – enquanto a revisão (*review*) refere-se necessariamente a uma fiscalização retrospectiva, ou seja, *ex post facto*⁷³⁵. Interessante notar que enquanto *oversight* é mais usual na prática do Poder Legislativo em regimes presidencialistas – com separação de poderes –, nos modelos baseados no sistema de Westminster é mais corriqueiro que o Parlamento realize *review*⁷³⁶.

Note-se, ademais, que há distinção de caráter explanatório entre *oversight* e *review* no que diz respeito à idéia de controle na perspectiva anglo-saxônica – ou seja, da perspectiva de que o controle envolve o gerenciamento dos atos do controlado. Nesse sentido, *oversight* implica em níveis mais aprofundados de controle. No caso estadunidense, por exemplo, o Legislativo, por meio das Comissões em ambas as Casas, gerencia a atividade de inteligência, chegando mesmo a ser necessário autorização do Congresso para o desencadeamento de certas operações de inteligência. Com isso, deputados e senadores membros dessas Comissões devem ser consultados antes de determinadas ações dos serviços de inteligência e dividem a responsabilidade com o Governo – Poder Executivo – por tais ações e seus resultados⁷³⁷.

Com o procedimento de revisão (*review*), diferentemente, o controle é mais tênue já que realizado posteriormente. Assim, os membros do Parlamento – à

⁷³⁵ “‘Oversight’ means supervision, watchful care, management or control. ‘Review’ in contradistinction, means to view again, survey again, or take a retrospective view of events and activities that have already occurred. Accordingly, a review process, strictly speaking, refers to an ex-post-facto process, where oversight suggests more of a watchdog function over ongoing activities of an agency.” Caparini (2002), *op. cit.*.

⁷³⁶ “The Canadian government’s 2004 consultation paper on a National Security Committee of Parliamentarians makes a clear distinction between the two terms, arguing that “confusion and crossed signals” have resulted when they are used interchangeably. This paper suggests that oversight, implying supervision, is “best understood by reference to the US system of government, where committees of the Congress have ‘oversight’ of federal agencies, meaning that the committees supervise these bodies, participating to a degree in their management and direction.” In a Westminster parliamentary system like Canada’s, oversight has been seen as the responsibility of ministers. Review on the other hand allows for an “independent assessment of the way in which the organization has performed”, which makes in one sense for greater accountability.” Arar Commission. *Accountability and Transparency...*, *op. cit.*, p. 16.

⁷³⁷ Isso faz com que muitos parlamentares prefiram não participar dessas Comissões específicas exatamente para não terem que se envolver com operações clandestinas ou mesmo serem acusados de condescendentes com ações questionáveis desencadeadas pelo Governo nas áreas de segurança e inteligência.

exceção dos que compõem o Gabinete – não são informados das operações em curso e não têm qualquer ingerência sobre estas⁷³⁸. Isso não quer dizer que o referido procedimento tenha caráter passivo ou pouco efetivo. Ao contrário, o procedimento de revisão é muito eficiente para identificar erros e apurar irregularidades, de modo a corrigir possíveis falhas em condutas futuras. Ademais, a partir da revisão pode-se mesmo sugerir reformas estruturais e operacionais nas instituições controladas, chegando-se, inclusive, a reformulação no arcabouço normativo que orienta as organizações controladas. Finalmente, os órgãos que fazem revisão também recebem denúncias sobre infrações cometidas pelos entes controlados e podem provocar reparações por eventuais danos. Trata-se de modelo adotado em países parlamentaristas, como Portugal e Canadá. Na verdade, há aqueles que defendem que o procedimento de revisão é mais adequado a regimes parlamentaristas⁷³⁹.

Registre-se, outrossim, que *review* é a forma de controle exercida também pelo Poder Judiciário. Claro que pode haver também controle prévio exercido pelo Judiciário, ainda que de maneira muito limitada. Isso ocorre em casos em que determinada ação ou operação necessita de autorização judicial para ser desencadeada. No Brasil, por exemplo, é o que se passa com os procedimentos de interceptação telefônica, que requerem, na forma da lei, autorização prévia de autoridade judicial competente para serem realizadas⁷⁴⁰.

⁷³⁸ “Parliamentary review in Westminster systems (...) does not vest any degree of control over executive action with parliamentarians outside cabinet. Review implies more of an explanatory than a controlling role.” Canada. Arar Commission. *Accountability and Transparency...*, *op. cit.*, p. 16.

⁷³⁹ “Effective review can exercise indirect, if not direct control, by drawing attention to past mistakes and prompting remedial action. More importantly, effective review can alter the behavior of those reviewed, in anticipation of future review. Internal control procedures may reflect the internalization of external review recommendations. In other words, focusing on review instead of oversight should not be taken as an admission that accountability is weak in Westminster systems. Rather, it is the preferred instrument of accountability in such systems.” Canada. Arar Commission. *Accountability and Transparency...*, *op. cit.*, pp. 16-17.

⁷⁴⁰ Segundo o inciso XII do art. 5º da Constituição brasileira, “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”. De fato, esse dispositivo restringe bastante o recurso à interceptação telefônica pelas autoridades públicas e, no caso dos serviços de inteligência, particularmente da Abin, impede terminantemente o emprego dessa técnica operacional, uma vez que esses serviços – à exceção, em alguns casos, dos órgãos de informações das polícias – não realizam investigação criminal e dificilmente poderiam ser empregados para instrução processual penal. Para agravar o problema, o inciso em tela estaria entre as cláusulas pétreas constitucionais, ou seja, aquelas que não admitem reforma do poder constituinte derivado. Com isso, criou-se uma situação esdrúxula para a comunidade de inteligência brasileira: aos órgãos de informações é defeso o recurso à interceptação telefônica, técnica basilar da atividade.

Tipologias de Controle

Já se falou de controle interno e controle externo, bem como da diferença entre *review* e *oversight*. Passa-se, a seguir, a outras diferentes classificações do controle, uma vez que não há consenso quanto a essas divisões. Registre-se, não obstante, que as tipologias de controle serão também objeto de análise quando do estudo desse controle em relação à atividade de inteligência.

A primeira observação a ser feita sobre o assunto é que não há uniformidade doutrinária no que concerne à tipologia dos controles⁷⁴¹. Não obstante, há pontos de convergência que permitem uma sistematização do tema para os fins propostos nesta tese.

Uma primeira classificação é a apresentada por Luciano de Araújo Ferraz⁷⁴², segundo o qual o controle pode ser classificado: a) quanto ao órgão que o exerce: controle parlamentar, controle administrativo e controle judiciário; b) quanto ao posicionamento dos órgãos controlado e controlador: interno e externo; c) quanto ao momento em que se efetiva: prévio, concomitante e posterior; d) quanto à forma de instauração: controle *ex officio* e controle por provocação; e) quanto à extensão do controle: de legalidade, de mérito e de resultados (desempenho).

A classificação de Ferraz é abrangente e precisa, sendo útil para o presente trabalho. De fato, essa perspectiva não difere muito da Bandeira de Mello⁷⁴³, o qual, reitere-se, divide o controle em interno e externo, subdividindo este último em controle parlamentar direto, controle exercido pelo Tribunal de Contas e controle judicial⁷⁴⁴. No que concerne ao escopo, Bandeira de Mello propõe controle de legitimidade e controle de mérito e ao tratar de momento, divide o controle em preventivo e repressivo.

José Afonso da Silva⁷⁴⁵, por sua vez, tratando de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, distribui os tipos de controle de acordo com as formas, os tipos e os sistemas. Assim, no que diz respeito à forma, o autor divide o controle

⁷⁴¹ Jair Lima Santos. *Tribunal de Contas da União e Controles Estatal e Social da Administração Pública*. Curitiba: Juruá, 1ª edição, 4ª tiragem, 2006, p. 39.

⁷⁴² Luciano de Araújo Ferraz. *Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999, p. 77.

⁷⁴³ Bandeira de Mello, *op. cit.*, pp. 212 e ss.

⁷⁴⁴ Nenhuma alusão é feita pelo autor sobre controle social ou popular.

⁷⁴⁵ José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 20ª edição, 2002, pp. 725-735. Note-se que aqui a atenção de José Afonso da Silva é para o chamado “controle orçamentário”, o que não impede, entretanto, que sua classificação seja útil para o presente trabalho.

segundo a natureza das pessoas controladas, a natureza dos fatos controlados, o momento do seu exercício, e a natureza dos organismos controladores. Já quanto aos tipos, enuncia controle de legalidade, de legitimidade, de economicidade, de fidelidade funcional e controle de resultado, de cumprimento de programa de trabalho e de metas. Finalmente, referindo-se a sistema segmenta em sistemas de controle externo e interno.

Uma última classificação que merece destaque para o presente trabalho é a de Jair Lima Santos⁷⁴⁶, que toma por a classificação de José Afonso da Silva e estrutura o controle: a) quanto à forma (de acordo com a natureza das pessoas e dos fatos/atos controlados, o momento do exercício e a iniciativa de instauração); b) quanto à extensão (controle de legalidade, legitimidade, de fidelidade funcional, de resultados, e de economicidade); e c) quanto aos órgãos controladores (sistemas de controle interno e externo). A partir dessa classificação serão feitos alguns esclarecimentos com o objetivo de contribuir para a melhor compreensão do controle da atividade de inteligência.

Assim, dentro da classificação de Santos quanto à forma, o controle conforme a natureza das pessoas controladas, ou seja, dos sujeitos passivos do controle⁷⁴⁷, “é exercido sobre os administrados e decorre do dever constitucional de prestar contas que incide sobre qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome dela, assuma obrigações de natureza pecuniária”⁷⁴⁸. Essa conceituação certamente volta-se mais à ao controle de contas – mas não só a ele – e encontra fundamento no art. 70, parágrafo único, da Constituição brasileira⁷⁴⁹.

Já no que concerne aos fatos (e claro, atos) controlados, o controle, assinala Santos, pode ser orçamentário, contábil, financeiro, operacional, e patrimonial.

⁷⁴⁶ Santos, *op. cit.*, pp. 42-47.

⁷⁴⁷ Vasconcelos, *op. cit.*, p. 158.

⁷⁴⁸ Santos, *op. cit.*, p. 43.

⁷⁴⁹ Prescreve o art. 70 da Carta Magna brasileira: “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. (...)Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.” Ainda que o presente Capítulo refira-se a controle de maneira geral, achou-se por bem assinalar a perspectiva constitucional brasileira, a qual será aprofundada para o caso específico da atividade de inteligência no último capítulo deste trabalho.

O controle orçamentário “destina-se à verificação das autorizações de despesas previstas no orçamento anual e da sua fiel execução, bem como fiscalizar o cumprimento dos programas de trabalho previstos”⁷⁵⁰ e sua adequação à legislação e aos planos orçamentários. O controle contábil refere-se ao cumprimento das normas contábeis⁷⁵¹, enquanto o financeiro se dá sobre o movimento de capitais – inclusive sobre renúncia de receitas e aplicação de subvenções – e patrimonial se dá em face da gestão financeira, examinando a legitimidade dos acréscimos e diminuição de patrimônio. O controle operacional, por último, “envolve resultados e está voltado para o exame da ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade”⁷⁵².

Conforme o momento do exercício, o controle segundo Santos é classificado em prévio ou *a priori*, concomitante⁷⁵³ e *a posteriori*⁷⁵⁴. Essa classificação já é auto-explicativa, mas importante lembrar que o termo *oversight* envolve o processo como um todo – os três momentos, portanto – enquanto *review* é sempre controle *a posteriori*. Assinale-se, ademais, que o Poder Legislativo nos EUA e no Brasil pode realizar o controle externo nos três momentos, enquanto no modelo de Westminster, adotados, por exemplo, no Canadá, na Austrália e, naturalmente, na própria Grã-Bretanha, esse controle por parte do Parlamento é, eminentemente, *a posteriori*.

Quanto à iniciativa de instauração, há o controle *ex officio* e o controle por provocação. Enquanto aquele é instaurado independentemente de qualquer provocação do administrado ou de órgão da estrutura do Poder Público, este ocorre a partir de requerimento do administrado ou de outro órgão com legitimidade para fazê-lo. Exemplo de controle por provação é o desenvolvido pelo Judiciário ou mesmo pelo Poder Legislativo ou pela própria Administração a partir de uma queixa ou denúncia do cidadão referente a alguma conduta do agente público julgada ilegítima ou ilegal.

Pelo critério da extensão, Santos adota a concepção de José Afonso da Silva e classifica o controle de acordo com a legalidade, a legitimidade, a fidelidade funcional, os resultados e a economicidade. Esses aspectos são de extrema importância

⁷⁵⁰ Santos, *op. cit.*, p. 43.

⁷⁵¹ No Brasil, a norma pertinente é a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

⁷⁵² Santos, *op. cit.*, p. 43.

⁷⁵³ O controle concomitante ou sucessivo é o que acompanha atuação do agente, com o fim de verificar se seus atos são legais.

⁷⁵⁴ Relembre-se que se trata do controle realizado após a prática do ato controlado, com o objetivo de reconhecer-lhe a eficácia, sanar eventuais falhas, ou mesmo declarar a nulidade do ato em caso de vício.

no que concerne à prática do controle, uma vez que se referem a parâmetros que devem ser considerados pelo controlador para exigir a prestação de contas do controlado.

De maneira sucinta, o controle de legalidade decorre do princípio de mesmo nome⁷⁵⁵, significando que o agente público não pode descuidar do fiel cumprimento da lei, estando seus atos condicionados ao que ao estabelecido em lei⁷⁵⁶. Assim, o controle de legalidade tem por objetivo verificar a validade formal do ato público – se é feito de acordo com a lei e por agente legalmente capaz e competente para isso – e estende-se à adequação a princípios gerais como a segurança dos direitos fundamentais e a transparência⁷⁵⁷.

O controle da legitimidade “é o que incide a partir do plano normativo que lhe dá conformação (legalidade), mas alcança elementos de ordem ética e busca identidade com o princípio da moralidade pública. Associa-se ao dever do agente público de buscar atingir nos atos que pratica o efetivo interesse público”⁷⁵⁸. Certamente que a perspectiva política está estreitamente vinculada ao controle da legitimidade, uma vez que envolve juízo de valor sobre os atos do controlado e de sua adequação com os preceitos éticos da administração pública e com os interesses comuns dos cidadãos. Afinal, um ato pode ser legal sem ser, necessariamente, legítimo⁷⁵⁹.

Santos informa que “o controle de fidelidade funcional diz respeito à legalidade dos atos de admissão de pessoal, concessões de aposentadorias, reformas e pensões, bem como a adequação à legislação de pessoal, apresentando, portanto, estreita correlação com o controle de legalidade”⁷⁶⁰. Esse tipo de controle merece especial atenção quando se fiscaliza órgãos de segurança e inteligência. De fato, pode ser de grande utilidade para se verificar o nível de comprometimento do pessoal com a atividade realizada e mesmo com o Estado e a sociedade a que servem. Além disso, é

⁷⁵⁵ “O princípio da legalidade é a nota essencial do Estado de Direito. É, também, por conseguinte, um princípio basilar do Estado Democrático de Direito (...) porquanto é da essência do seu conceito subordinar-se à Constituição e fundar-se na legalidade democrática. (...) É nesse sentido que se deve entender a assertiva de que o Estado, ou o Poder Público, ou os administradores não podem exigir qualquer ação, nem impor qualquer abstenção, nem mandar tampouco proibir nada aos administrados, senão em virtude da lei (...). [No que concerne à conduta do agente público], significa a submissão e o respeito à lei, ou a atuação dentro da esfera estabelecida pelo legislador.” José Afonso da Silva, *op. cit.*, pp. 419-421.

⁷⁵⁶ Daí o princípio segundo o qual enquanto o particular pode fazer tudo o que não for defeso por lei, o agente público só pode fazer o que a lei autoriza.

⁷⁵⁷ Santos, *op. cit.*, p. 44.

⁷⁵⁸ Santos, *op. cit.*, p. 45.

⁷⁵⁹ “Legalidade e legitimidade cessam de identificar-se no momento em que se admite que uma ordem pode ser legal mas injusta.” A. P. D’Entrève apud José Afonso da Silva, *op. cit.*, p. 423.

⁷⁶⁰ Santos, *op. cit.*, p. 45.

esse tipo de controle que pode ser previamente empregado para nortear um processo seletivo para áreas que exigem perfis aptos a trabalhar com assuntos sigilosos ou com segurança. Finalmente, verificando-se a quantidade de aposentadorias e, mais ainda, de demissões ou desligamentos de servidores é possível inferir sobre as condições em que uma agência opera e os anseios de seus recursos humanos. No caso dos serviços de segurança e inteligência, instituições em que ocorra significativo número de evasões de seus quadros podem estar dando sinal não só de problemas gerenciais – como ocorreria em qualquer outro órgão – mas também de possíveis riscos à segurança nacional⁷⁶¹.

O controle de resultados envolve a fiscalização sobre o cumprimento de programas de trabalho e metas. Denominado também “controle global, significa um aprofundamento do controle de mérito, no tocante à avaliação crítica da atividade administrativa”⁷⁶² Trata-se de procedimento essencial na Administração Pública e deve ser objeto da atenção constante tanto dos que exercem o controle interno quanto os do externo⁷⁶³. Nesse sentido, o Poder Legislativo tem papel relevante ao fiscalizar os atos do Executivo no que concerne ao cumprimento dos programas de governo. Sociedades e organizações sem cultura de planejamento enfrentam maiores dificuldades em realizar esse tipo de controle.

No controle de resultados estão presentes, como elementos essenciais, a eficiência, a eficácia e a efetividade, aos quais se associa a economicidade. Eficiência, ensina José Afonso da Silva, não é um conceito jurídico, mas econômico, significando “fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importa em relação ao grau de utilidade alcançado”⁷⁶⁴. Daí o princípio da eficiência orientar a atividade administrativa no sentido de “conseguir os melhores resultados com os meios mais escassos com os meios mais escassos de que se dispõe e a menor custo”⁷⁶⁵. Para Santos, a eficiência “confere ênfase aos meios e

⁷⁶¹ Nada mais interessante para recrutamento por parte de entidade adversa que um oficial de inteligência que saia da agência – por vontade própria ou por demissão – insatisfeito ou amargurado com a instituição a que servia. Daí a necessidade de que os órgãos de controle – interno e externo – estejam atentos a essa questão.

⁷⁶² Santos, *op. cit.*, p. 45.

⁷⁶³ “Essa modalidade de controle não se refere apenas a uma atividade administrativa, singularmente considerada, mas a uma série de atividades, cuja interação revela eficácia da gestão. Consiste, pois, em uma apreciação global da orientação administrativa, cujo objetivo reside não em aperfeiçoar a atividade administrativa, mas sim em criar um paradigma para ulterior aperfeiçoamento finalístico e funcional. Quanto à sua abrangência, tal controle é mais específico que a mera vigilância administrativa, e menos genérico que a supervisão administrativa.” Santos, *op. cit.*, p. 46.

⁷⁶⁴ José Afonso da Silva, *op. cit.*, p. 651.

⁷⁶⁵ José Afonso da Silva, *op. cit.*, p. 651.

processos e consiste na adoção de critérios de valoração dos vários aspectos da conduta administrativa, de forma que se estabeleça a relação entre produtos gerados por uma atividade e os respectivos custos dos insumos empregados em determinado período”⁷⁶⁶.

O *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa* define eficácia como “virtude ou poder de (uma causa) produzir determinado efeito; qualidade ou caráter do que é eficaz” e também “segurança de um bom resultado; validade, atividade, infalibilidade; efeito útil”. Quando associada à Administração, eficácia significa “qualidade ou característica de quem ou do que, num nível de chefia, de planejamento, chega realmente à consecução de um objetivo”. Nesse sentido, Santos assinala que eficácia está relacionada aos resultados e, mais especificamente, “com o grau de alcance das metas programadas em determinado período de tempo, importando a efetiva concretização dos objetivos pré-fixados”⁷⁶⁷. Assim, enquanto eficiência tem a ver com a capacidade de utilizar economicamente os recursos, a eficácia envolve a capacidade de alcançar um objetivo⁷⁶⁸. Ao se realizar o controle deve-se estar atento à consecução tanto da eficiência quanto da efetividade pelo controlado⁷⁶⁹.

Efetividade, por sua vez, deve ser entendida como “faculdade de produzir um efeito real; capacidade de produzir o seu efeito habitual, de funcionar normalmente” e, no caso da Administração, “qualidade do que atinge os seus objetivos estratégicos, institucionais, de formação de imagem etc”⁷⁷⁰. Daí o comentário de Santos, segundo o qual “a efetividade decorre da relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional e se destina a medir o nível de proficiência apurado pelo controle de eficácia, no tocante à efetiva utilidade dos objetivos, de modo a indicar a extensão do efeito positivo que a atuação do programa ou plano administrativo produziu em determinado prazo”⁷⁷¹.

⁷⁶⁶ Santos, *op. cit.*, p. 46.

⁷⁶⁷ Santos, *op. cit.*, p. 46.

⁷⁶⁸ Dalton L. Valeriano. *Gerenciamento Estratégico e Administração por Projetos*. São Paulo: Makron Books, 2001, p. 24.

⁷⁶⁹ “O conceito de eficácia de uma organização diz respeito à sua capacidade de realização de produtos, bens ou serviços. Já eficiência, como exposto acima, é um conceito ligado à aplicação dos métodos com o fim de que os recursos sejam aplicados de forma racional. Eficiência está relacionada aos meios; eficácia, aos fins.” Leonardo Peter da Silva, “Princípios fundamentais da administração judiciária” (in: *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 886, 6 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7666>>. Acesso em 17/12/2007), citando M. C. Fekete.

⁷⁷⁰ *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*.

⁷⁷¹ Santos, *op. cit.*, p. 46.

Deve-se considerar, ainda, o controle de economicidade, voltado ao desempenho do controlado. Muito voltado à atividade exercida pelas cortes de contas, essa forma de controle pode ser entendida como o “o controle da eficiência na gestão financeira e orçamentária, consubstanciado na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação”⁷⁷².

Uma última classificação de controle, relacionada aos órgãos controladores, ou sujeitos ativos do controle⁷⁷³, é aquela que divide o controle em externo e interno. Uma vez que a definição dessas categorias já foi feita, convém apenas assinalar esquematicamente como Santos distribuiu as categorias de controle a partir dos agentes controladores. Para o jurista, esse controle se divide, primeiramente, em controle público estatal e controle público não estatal. A partir do esquema de Santos⁷⁷⁴ produziu-se a classificação do controle segundo os controladores, apresentada na Tabela III.1.

O controle público não-estatal é também chamado de controle social. Trata-se de mecanismo de manifestação da cidadania ativa, no qual o cidadão fiscaliza o poder público e cobra medidas dos governantes e demais agentes públicos. Quanto mais desenvolvida a noção de cidadania em uma sociedade, mais efetivo pode ser o controle social. A mídia tem papel relevante nesse contexto.

Vistas as tipologias de controle, passa-se ao controle aplicado à atividade de inteligência, quando serão analisadas de maneira mais pontual algumas modalidades do controle tratadas no presente tópico, mas com o enfoque voltado à segurança. Antes, porém, convém fazer algumas últimas observações sobre mecanismos políticos de controle, com destaque para o Controle Parlamentar.

⁷⁷² Santos, *op. cit.*, p. 46.

⁷⁷³ Vasconcelos, *op. cit.*, p. 157.

⁷⁷⁴ Santos, *op. cit.*, pp. 47-48 (com adaptações).

Tabela III.1. Tipologias de Controle

I – controle público estatal

- a) interno;
- b) externo:
 - b.1) jurisdicional (exercido pelo Poder Judiciário)
 - b.2) parlamentar ou político (exercido pelo Poder Legislativo)
 - b.2.1) direto (feito pelo próprio Legislativo)
 - b.2.2) indireto (feito pelo Legislativo por intermédio de órgãos a ele vinculados como o Tribunal de Contas no Brasil ou o *Security Intelligence Review Committee no Canadá*).

II – controle público não-estatal (exercido pela sociedade⁷⁷⁵)

- a) sociedade civil organizada (associações, mídia, partidos políticos, outros grupos de pressão)
- b) cidadão (agindo individualmente)

Fonte: Santos, op. cit., pp. 47-48 (com adaptações)

MECANISMOS POLÍTICOS DE CONTROLE

Ao se tratar de controle do Poder Público, importante conhecer os mecanismos empregados para esse fim em âmbito político. Esses mecanismos são, basicamente, as eleições e o escrutínio feito pelo Poder Legislativo⁷⁷⁶.

Governos e a Administração Pública estão sujeitos a mecanismos complexos de controle, particularmente nas democracias liberais⁷⁷⁷. Cidadãos

⁷⁷⁵ “(...) O controle exercido pela sociedade manifesta-se por iniciativas individuais dos cidadãos, pela participação em audiências públicas e por meio de órgãos colegiados, tais como [no Brasil] conselhos gestores de políticas públicas criados para a fiscalização e acompanhamento de transferências financeiras da União para Estados e Municípios.” Santos, *op. cit.*, p. 53.

⁷⁷⁶ “The prime accountability mechanism is the general election where the citizens can hold their government to account directly through the exercise of their vote. Between elections, much accountability activity is focused on the legislature which has the constitutional power to scrutinize the actions of the executive through various channels.” Mulgan, *op. cit.*, p. 40.

necessitam do poder estatal para protegê-los, mas também precisam ser protegidos de eventuais abusos de seu próprio governo. Daí os mecanismos fortes de controle e *accountability*. No âmbito público, uma primeira linha de “proteção” deve ser o sistema institucional-normativo, com leis que garantam os princípios democráticos e a defesa dos cidadãos contra arbitrariedades estatais.

Eleições

O mecanismo primaz de *accountability* são as eleições gerais. É por meio delas que o titular primeiro do poder nas democracias – o povo – fiscaliza e controla seus representantes, os políticos – que, por sua vez, reitere-se, controlam a Administração Pública e a burocracia estatal. São as eleições periódicas que fazem com que os governantes expliquem e justifiquem suas ações, dando aos cidadãos a oportunidade de julgar-lhes e impor-lhes um veredicto – manifesto por meio da reeleição⁷⁷⁸. Claro que, entre as eleições, o Poder Legislativo assume as funções de controlar o Governo e seus agentes.

Quem presta contas por meio das eleições? Quem é o sujeito passivo nesse mecanismo de controle? A resposta óbvia é todos os titulares de mandatos eletivos⁷⁷⁹, ou seja, os agentes políticos do Estado. Em regimes parlamentaristas, as eleições para o executivo e o legislativo são combinadas, de modo que os eleitores ao votar indicam que partido(s) desejam para conduzir o país. Os governantes sustentam sua autoridade na confiança do Parlamento que, por sua vez, a recebeu do povo. Em regimes presidencialistas, o chefe do Executivo é eleito separadamente dos membros do Legislativo, o que, em tese, permite aos eleitores exigirem a prestação de contas do Presidente e dos parlamentares separadamente.

⁷⁷⁷ Mulgan, *op. cit.*, p. 36.

⁷⁷⁸ Mulgan, *op. cit.*, pp. 40-41.

⁷⁷⁹ A princípio, eleições não afetam diretamente os agentes públicos nomeados ou membros não-eleitos do governo (Mulgan, *op. cit.*, p. 41). Não obstante, no Brasil essa assertiva é questionável em virtude da grande quantidade dos chamados “cargos de confiança” na Administração Pública, muitos dos quais utilizados para beneficiar apadrinhados políticos sem qualquer relação de mérito profissional com a atividade para a qual são nomeados. Exemplo disso é a quantidade de pessoas vinculadas a sindicatos e movimentos sociais que foram nomeadas para cargos criados no Governo Lula, inclusive com a criação de mais de uma dezena de Ministérios e Secretarias, muitos para abrigar aliados políticos que haviam perdido as eleições. Claro que não se trata de prática que se inicia com o Governo Lula, mas certamente foi muito intensificada a partir de então.

Claro que para que haja realmente o controle político por meio das eleições, estas devem ser periódicas, gerais e livres, das quais possam participar os diferentes grupos políticos de uma sociedade. Sem isso não há democracia e muito menos real controle⁷⁸⁰.

Diante da pergunta “a quem contas são prestadas?” – ou seja, qual o sujeito ativo do controle pelas eleições – a resposta também é simples: aos cidadãos na condição de eleitores. De fato, nas democracias modernas, as eleições são praticamente o único mecanismo por meio do qual os governos são diretamente *accountable* perante os cidadãos. Ademais, uma eleição constitui oportunidade de avaliar o desempenho do político ao longo de todo o mandato, de maneira geral, mas também por ações específicas ou medidas tomadas em determinado momento da gestão pública.

Finalmente, é por meio do processo eleitoral que os políticos são obrigados a defender suas convicções e projetos de governo contra oponentes que têm por objetivo exatamente substituí-los como mandatários dos eleitores. O debate produzido pelas eleições funciona, assim, como ótima oportunidade de controle da gestão de um governante. Trata-se de momento não só de discutir, mas de retificar escolhas e projetos. Claro que a informação – e o acesso a ela por parte dos eleitores – ocupa papel central nesse processo.

Assim, eleições são a oportunidade para grandes debates nas democracias modernas, nas quais os políticos são chamados não só a apresentar propostas que serão avaliadas pelos eleitores, mas também são levados a prestar contas à opinião pública por seus atos. Certamente, em cada regime pode haver limitações à efetividade desse controle, mas, de maneira geral, não há como negar a importância do sufrágio como mecanismo de controle democrático.

O Controle Parlamentar

Em que pese a importância das eleições, a sociedade acabaria tendo seu poder de controle do Poder Público muito limitado se dependesse apenas desses pleitos periódicos. Em regimes com eleições com periodicidade definida, ou seja, em que os

⁷⁸⁰ Interessante notar que o mecanismo eleitoral é importante desde que haja possibilidade de reeleição dos representantes. Sem a possibilidade de reeleição, lembra Mulgan (*op. cit.*, p. 41), os políticos sentem-se pouco compelidos a prestar contas de seu desempenho, uma vez que não correm o risco de enfrentar uma derrota nas urnas.

eleitos têm um mandato de duração pré-determinada, seria muito tênue o poder de controle que a população teria de seus governantes⁷⁸¹. Daí a necessidade de se complementar as eleições com outros mecanismos de controle político, usados no interstício entre um pleito e outro. A maior parte desses mecanismos passa pelo Poder Legislativo e compreendem o arcabouço do Controle Parlamentar.

Há variação entre os mecanismos de controle parlamentar do executivo conforme o sistema parlamentarista ou presidencialista. De fato, esse controle varia conforme os distintos ordenamentos constitucionais de cada país⁷⁸². De toda maneira, ensina Mulgan, tanto em modelos parlamentaristas quanto em presidencialistas⁷⁸³ o parlamentar controle pode ser efetivo e depende muito mais do grau de consolidação das instituições democráticas e da influência do Executivo sobre os parlamentares que do sistema político em si.

*“In parliamentary systems, the executive and its extensive, specialized bureaucracy have the major responsibility for initiating and implementing government policy, leaving legislatures largely in the role of legitimators and scrutinizers of government activities. The executive needs the support of the legislature to authorize its expenditure and to enact its legislation. In return, the legislature subjects the executive to critical, public investigation and engages it in a debate. In presidential systems such as the United States, the legislature shares power more equally with the executive and plays a more active role in the formulation of policy. In parliamentary system, too, legislatures may be actively involved in amending government legislation, particularly where the government does not command a clear parliamentary majority. Overall, however, holding the executive accountable through public inquiry and debate has become the dominant function of all modern legislatures.”*⁷⁸⁴

Importante assinalar que a função de controle é atividade precípua do Poder Legislativo, distinguindo-se das outras duas funções⁷⁸⁵ desse Poder, quais sejam, a legislativa (de elaboração e aprovação de normas genéricas e abstratas) e a

⁷⁸¹ Mulgan, *op. cit.*, pp. 44-45.

⁷⁸² “Nos diversos ordenamentos constitucionais, o controle parlamentar se apresenta em formas variadas e com extensão maior ou menor, já que sua conformação depende sempre do modelo estrutural do Estado, em virtude de seu conceito instrumental.” Vasconcelos, *op. cit.*, p. 149.

⁷⁸³ E aí seria possível acrescentar mesmo os semipresidencialistas, como o português e o francês.

⁷⁸⁴ Mulgan, *op. cit.*, p. 45.

⁷⁸⁵ O termo “função” aqui empregado é o adotado por Vasconcelos (*op. cit.*, p. 150, nota 53) que, por sua vez, o importou do *Dicionário de Administração Pública* português, significando “atividade com características próprias, modo de o poder político se projetar em ação”.

orçamentária (aprovação da previsão de ingressos e gastos públicos)⁷⁸⁶. Trata-se de função tradicional do Parlamento⁷⁸⁷, não podendo ser de qualquer forma limitada nem circunscrever-se a procedimentos determinados, como o é a função legislativa, a qual deve ater-se a procedimento específico (o processo legislativo)⁷⁸⁸.

O controle parlamentar tem natureza tanto jurídica quanto política, sendo esta última mais significativa. É jurídico porque fundamentado em leis, costumes ou princípios jurídicos. Mas também é político à medida que envolve uma relação de poder e delegação de poder. Ressalte-se que o caráter político do controle envolve critérios subjetivos de valoração, contrabalançados, de toda maneira, pelo arcabouço constitucional-legal que sustenta a própria organização do Estado⁷⁸⁹.

Diante da pergunta sobre o sujeito passivo do controle do Legislativo, a resposta de Mulgan é “de alguma maneira, todos os agentes e órgãos do Executivo”⁷⁹⁰. Isso se deve à prerrogativa fiscalizadora do Poder Legislativo. Assim, nos regimes parlamentaristas, onde os ministros também são membros do Legislativo, as convenções de responsabilidade ministerial levam os membros do Gabinete a ir ao Parlamento periodicamente para responder a perguntas de seus colegas parlamentares⁷⁹¹. Isso não

⁷⁸⁶ Vasconcelos, *op. cit.*, p. 150.

⁷⁸⁷ “*Le contrôle, la surveillance de l’action politique et administrative de l’exécutif, constitue une des trois fonctions traditionnelles des parlements, avec les fonctions législative et budgétaire*”. *Dictionnaire Constitutionnel*, publicado sob a direção de Olivier Duhamel & Yves Mény (Paris: Presses Universitaires de France, 1992), verbete *contrôle parlementaire*, pp. 229-331.

⁷⁸⁸ Manuel Aragón Reyes. “*El Control Parlamentario como Control Político*”. In: *Derecho Constitucional*, tomo I. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México, 1988, p. 19.

⁷⁸⁹ “António Vitorino, na perspectiva da relação constitucionalmente estabelecida entre o Parlamento e o Governo, entende o controle como uma técnica jurídico-constitucional de garantia e fiscalização da adequação da ação governativa aos seus fins constitucionais, traduzidos na observância da própria vontade popular, pelo que o controle parlamentar se afigura como uma intermediação dos eleitores sobre os governantes e os instrumentos que constituem o controle parlamentar do governo integram uma verdadeira função parlamentar, que consiste na ‘(...) verificação da actividade do Governo e da adequação dessa actividade aos parâmetros estabelecidos quer pelo texto constitucional quer pelo próprio Parlamento, no quadro do exercício da função de direcção política do Estado’.” Vasconcelos, *op. cit.*, p. 163.

⁷⁹⁰ Mulgan, *op. cit.*, p. 45.

⁷⁹¹ No Canadá, por exemplo, diariamente nas sessões do Parlamento há o “*Question Period*”, período de 45 minutos em que os ministros estão presentes – inclusive o primeiro-ministro – e respondem a perguntas dos demais parlamentares. Interessante que há toda uma técnica para a atuação do Gabinete nesse momento, inclusive com os ministros sendo sabatinados previamente por assessores para diminuir as chances de serem surpreendidos por algum questionamento mais ferrenho da oposição: “*The most exciting and most publicized aspect of work in the House is the daily Oral Question Period – a 45 minute period held five days a week which provides a forum for the opposition parties to embarrass the government, criticize its policies and force discussion on selected issues. The government is held hostage each day to relentless questioning by the opposition parties. Ministers are not given prior notice of what issues will be discussed and the Speaker allocates questions roughly proportionate to party membership in the House.*” Robert Jackson & Doreen Jackson. *Canadian Government in Transition*. Toronto: Prentice Hall, 3rd edition, 2002, p. 160.

acontece nos sistemas presidencialistas. Entretanto, apesar de o Presidente não ser diretamente questionado pelos parlamentares, estes têm mecanismos de controle que sujeitam o orçamento e as políticas de governos a extensiva discussão e escrutínio legislativo. Ademais, Ministros de Estado e outros agentes públicos podem ser chamados a prestar contas perante as comissões do Parlamento em regimes presidencialistas.

Quando se trata do mecanismo legislativo de controle, a resposta à pergunta referente a quem controla (sujeito ativo) parece ser simples e repousar nos parlamentares ou, mais precisamente, no Poder Legislativo. Afinal, é o Parlamento eleito que tem a autoridade como órgão natural a que o Executivo deve prestar contas. A resposta adquire um pouco mais de complexidade em modelos bicamerais onde apenas uma das Casas é composta por representantes eleitos do povo. Mas essa especificidade não será objeto de aprofundamento do presente trabalho.

Há casos, ainda, em que o Parlamento controla o Executivo por meio de órgãos a ele vinculados, mas que não são compostos por parlamentares. É o caso, no Brasil, por exemplo, do Tribunal de Contas da União – órgão competente para assessorar o Legislativo na fiscalização e controle externo da Administração Pública⁷⁹² – e, na área de segurança, do *Security Intelligence Review Committee*, comitê

⁷⁹² A Constituição brasileira estabelece, em seu art. 71, que 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.”

independente vinculado ao Parlamento e ao qual o *Canadian Security Intelligence Service* deve prestar contas⁷⁹³. Cite-se, ainda na linha canadense, o “Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa (CFSIRP)”⁷⁹⁴, órgão composto por três membros – não-parlamentares –, eleitos pela Assembléia da República para um mandato de quatro anos, com função de fiscalizar o sistema de inteligência português e que prestam contas à Assembléia⁷⁹⁵. Nesses casos, os parlamentares transferem a competência fiscalizadora a terceiros para controlar a Administração Pública.

O que deve ficar claro sobre o sujeito ativo do controle parlamentar é que este é legitimado pela representatividade. Nesse sentido, o Parlamento é a mais legítima das instituições do Estado, uma vez que congrega representantes de todo o conjunto da sociedade. Ainda que esse controle seja exercido por grupos de parlamentares – como as Comissões – ou mesmo por órgãos auxiliares – compostos por não-parlamentares – ainda se mantém a legitimidade⁷⁹⁶.

No que concerne ao objeto do controle, é fato que uma parcela importante dessa atividade do Legislativo volta-se ao controle financeiro-orçamentário em várias democracias pelo mundo⁷⁹⁷. Entretanto, outras atividades do governo estão sujeitas ao controle parlamentar e é comum em muitas democracias a apresentação de relatórios periódicos ao Legislativo por órgãos do Executivo⁷⁹⁸. Essa prática é mais evidente em regimes parlamentaristas. De fato, reitera-se que o controle deve ser sobre atos (ou atividades) e órgãos, com finalidade jurídica ou política⁷⁹⁹.

Exemplos de controle parlamentar vão da necessidade de aval do Legislativo para a ratificação de tratados à aprovação de nomes de diretores de agências ou de chefes de missão diplomática. Claro que a derrubada de um veto presidencial é

⁷⁹³ A organização e funcionamento do SIRC serão objeto do último capítulo deste trabalho.

⁷⁹⁴ Arts. 7º a 12º da Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (Lei nº 30/84, de 5 de setembro), alterada pela Lei Orgânica nº.4/2004, de 6 de novembro.

⁷⁹⁵ Importante trabalho a respeito do modelo português é de Jorge Bacelar Gouveia, “Os Serviços de Informações de Portugal: Organização e Fiscalização”, in Jorge Bacelar Gouveia & Rui Pereira, *Estudos de Direito e Segurança* (Coimbra: Edições Almedina, 2007), pp. 171-192. O professor Gouveia é o Presidente do Conselho de Fiscalização dos Sistema de informações da República Portuguesa.

⁷⁹⁶ Vasconcelos, *op. cit.*, pp. 156-157.

⁷⁹⁷ Mulgan, *op. cit.*, p. 46.

⁷⁹⁸ Essa prática não é adotada no Brasil em virtude da separação e independência dos poderes. Claro que se o Poder Legislativo solicitar, os órgão do Executivo devem-lhe fornecer todas as informações demandadas. Entretanto, no Brasil não existe a obrigatoriedade de apresentação de relatórios periódicos ao Congresso sobre as atividades administrativas do Poder Executivo.

⁷⁹⁹ Vasconcelos, *op. cit.*, p. 159.

controle parlamentar tanto quanto o é o estabelecimento de uma comissão parlamentar de inquérito para investigar possíveis irregularidades em órgãos do Executivo. O controle parlamentar é, portanto, abrangente, nada podendo escapar da possibilidade de escrutínio dos legítimos representantes dos titulares do poder em uma democracia⁸⁰⁰.

Finalmente, diante da questão de como é feito esse controle, o Poder Legislativo possui distintos mecanismos para fiscalizar e controlar o Executivo. Como já se tratou desses mecanismos, convém apenas assinalar que vão de análise de relatórios e contas – no Brasil feito, por exemplo, com o assessoramento do TCU – passando por audiências públicas ou reservadas, requerimentos de informações, acolhimento de denúncias e representações da parte de cidadãos, responsabilidade ministerial (em regimes parlamentaristas), convocação de autoridades e agentes públicos para comparecer perante as comissões, até o estabelecimento de comissões especiais de investigação – não compostas por parlamentares – e comissões parlamentares de inquérito (CPIs)⁸⁰¹.

Assim, o Poder Legislativo tem papel de grande relevância para a fiscalização e o controle do Executivo. O grau de efetividade desse controle é diretamente proporcional ao nível de desenvolvimento democrático de um sistema e à força de suas instituições⁸⁰². Toda a Administração Pública deve estar sujeita ao escrutínio do legislativo, do judiciário e, em última instância, do cidadão. De toda maneira, a necessidade do controle externo torna-se premente nos setores de segurança e inteligência. É exatamente sobre isso que será tratado a seguir.

O CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Se fiscalização e controle são essenciais para a Administração Pública de modo geral, atenção especial deve ser dada aos órgãos de segurança do Estado. Nesse sentido, a preservação da democracia encontra abrigo no rígido controle – interno, externo, público e social – dos órgãos de segurança do Estado, para que estes operem dentro dos preceitos constitucionais e legais, sob a égide de princípios éticos e sempre

⁸⁰⁰ Essa observação merece destaque quando o controle se der sobre atividades relacionadas à segurança nacional. A segurança e a necessidade de sigilo não podem ser argumentos, nas modernas democracias, para impedir o acesso do Poder Legislativo – como ente controlador – a determinadas atividades do Executivo.

⁸⁰¹ No Brasil, as CPIs estão previstas na Constituição (art. 58, § 3º) e têm sido prática corriqueira no Congresso Nacional e nas duas Casas.

⁸⁰² Sobre a efetividade desse controle, vide Mulgan (*op. cit.*), pp. 57 e ss.

em defesa da sociedade e do Estado Democrático de Direito. Daí que todo o aparato de segurança do Estado deve estar sujeito a algum tipo de controle, com ênfase no externo exercido pelo Parlamento.⁸⁰³

Em países que vivenciaram, no passado recente, governos autoritários, como é o caso da maioria das nações latino-americanas e dos Estados da Europa Oriental, a necessidade de adequar os serviços de segurança estatais ao regime democrático passa pelo desenvolvimento de mecanismos eficientes e eficazes de controle das atividades por eles exercidas. O controle contribui não só para que se evitem abusos por parte desses órgãos, mas também, e isso é muito importante, para modificar sua cultura organizacional e a percepção que a sociedade civil em geral tem dessas instituições, de seus agentes e da atividade que exercem.

Caso interessante é o dos serviços de inteligência⁸⁰⁴. Aceitos e até reconhecidos como fundamentais em países democráticos como Canadá, Austrália e Israel, os órgãos e a atividade de inteligência são muito malvistas em sociedades que passaram recentemente por períodos autoritários. Isso se deve ao estreito vínculo que teve a atividade de inteligência com a repressão e os abusos promovidos por governos autoritários da América Latina e da Europa Oriental⁸⁰⁵. Usados nesses países para assegurar o regime, voltando-se para a segurança interna, e perseguindo dissidentes ou pessoas consideradas “subversivas”, os serviços de inteligência permaneceram

⁸⁰³ “(...) no institution, function or act of the state, and no organization or activity of the government can be exempted from parliamentary oversight. All the components of a state’s ‘security sector’ are included therein, and these may broadly be defined as encompassing those institutions that are legitimately authorized to use, or order the use of force, or the threat of force, for the protection of the state and the people, and for safeguarding the national interests, the society and the liberty of the citizens. The organizations concerned comprise the armed forces, paramilitary forces, the border guards and customs services, security services, intelligence services, police forces, judicial and penal systems, and the civil authorities mandated to control and oversee these institutions.” DCAF Intelligence Working Group, *Occasional Paper n.º 3, op. cit.*, pp. 1-2.

⁸⁰⁴ Obra recentemente lançada sobre controle da atividade de inteligência, mas que já se mostra como importante referência é o Volume 5 da coletânea editada por Loch Johnson, *Strategic Intelligence* (Westport, Connecticut: Praeger Security International, 2007) O quinto volume intitula-se *Intelligence and Accountability*.

⁸⁰⁵ Tem crescido no mundo o estudo sobre serviços de segurança e inteligência e os processos de fiscalização e controle desses órgãos em países de democracia recente ou que passaram por processos de redemocratização. Além da gama de trabalhos produzidos sob a égide do *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF), destacam-se publicações recentes como as editadas por Hans Born, Loch Johnson e Ian Leigh, *Who is Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability* (Washington, D.C.: Potomac Books, 2005), por Jean-Paul Brodeur, Peter Gill e Deniis Töllborg, *Democracy Law and Security – International Services in Contemporary Europe* (Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2002), e por Thomas Bruneau e Steven Boraz, *Reforming Intelligence – Obstacles to Democratic Control and Effectiveness* (Austin: University of Texas Press, 2007). Todas essas obras trazem análises interessantes da atividade de inteligência em democracias recentes e em algumas democracias já consolidadas como o Reino Unido e os EUA.

associados às ditaduras e a todos os males causados por esses governos, mesmo após a redemocratização⁸⁰⁶. Trata-se de uma mácula que levará muitos anos, talvez gerações, para ser curada. Enquanto isso, permanece a associação, feita pela opinião pública – e fomentada, em alguns casos, por setores da mídia e grupos políticos –, da atividade de inteligência com arbitrariedades e abusos estatais⁸⁰⁷.

Breve Histórico

O controle da atividade de inteligência, particularmente aquele realizado pelo Poder Legislativo, é algo muito recente, inclusive em democracias consolidadas como EUA, Austrália, Canadá e Reino Unido. As primeiras discussões sobre a necessidade de um controle externo da atividade de inteligência foram resultado de crises e escândalos pelos quais passaram os serviços secretos nos EUA, Austrália e no Canadá das décadas de 1970 e 1980. Enquanto nos EUA, os problemas com as atividades da comunidade de inteligência, particularmente da CIA e do FBI conduziram à criação da Comissão presidida pelo Senador Frank Church (*Church Committee*)⁸⁰⁸, no Canadá já se vinha produzindo um debate nos anos sessenta sobre os limites do poder dos setores de informações que culminou na Comissão McDonald, nos anos setenta e oitenta⁸⁰⁹. Na Austrália, por sua vez, a Comissão Hope (1976-1977, 1984-1985) também provocou transformações no aparato de inteligência daquele país,

⁸⁰⁶ Bruneau (2000), *op. cit.*, pp. 2-4.

⁸⁰⁷ “Among the many negative legacies of the intelligence services in the new democracies was their involvement in human rights abuses. The information they gathered on their own people was at times obtained with coercive methods, and used in arbitrary and violent efforts to eliminate domestic opposition. They are, in short, integrally associated with the human rights abuses that characterize most authoritarian regimes. In addition to the overall popular legacy, there is little awareness of intelligence functions and organizations. Most civilian politicians, let alone the public at large, do not know enough about intelligence to be able to have an informed opinion about it. In some countries there is real concern that the intelligence apparatus has accumulated, and is still collecting, information that could be used against average civilians and politicians. Not only is there a lack of information about intelligence communities, but fear, associated with past intelligence activities, exacerbates the challenge of actively seeking out this information”. Bruneau (2000), *op.cit.*, p. 4.

⁸⁰⁸ Muito já se produziu acerca da Comissão Church e sobre o controle da atividade de inteligência nos EUA. A título de referência, convém citar dois artigos de Loch Johnson: “*Congressional Supervision of America’s Secret Agencies: The Experience and Legacy of the Church Committee*” (in: *Public Administration Review*, 64(1)3-14, Jan-Feb/2004); e “*The Contemporary Presidency: Presidents, Lawmakers, and Spies: Intelligence Accountability in the United States*” (in: *Presidential Studies Quarterly*, 34(4)828-837, Dec/2004).

⁸⁰⁹ A atividade de inteligência e seu controle no Canadá serão objeto dos últimos dois capítulos deste trabalho.

particularmente, na *Australian Security Intelligence Organisation* (ASIO)⁸¹⁰. No Reino Unido, entretanto, só tiveram início mudanças relevantes a partir da década de 1990⁸¹¹.

Portanto, a partir da década de setenta do século XX, ganhou força o debate sobre a importância do controle da atividade de inteligência, particularmente nas democracias anglo-saxônicas. Essa discussão e, conseqüentemente, medidas efetivas para aumentar o controle dos órgãos de informações, vêm se ampliando e alcançando outras democracias pelo mundo, com destaque aos países da Europa e das Américas⁸¹².

Assim é que, na América Latina, a partir de meados dos anos oitenta, à medida em que acabavam as ditaduras florescia o debate sobre a necessidade de fiscalização e controle civil do aparato de segurança do Estado, aí incluídos os serviços de inteligência, como aspecto essencial para a consolidação democrática. A Argentina foi pioneira nesse processo, com o desenvolvimento de uma legislação específica que definia claramente as atribuições e limites do sistema de inteligência e criava uma Comissão Mista no Congresso para controlá-lo⁸¹³. Na década de 1990 foi a vez do Brasil, seguido por Peru, Guatemala e Chile⁸¹⁴. Apesar de ainda embrionário o processo de controle dos serviços de inteligência na América Latina, o continente, ou ao menos

⁸¹⁰ “In the past thirty years throughout Europe, the Americas and more sporadically elsewhere the issue of how to institute some democratic control over security intelligence agencies has steadily permeated the political agenda. There have been two main reasons for this change. In what might be described as the ‘old’ democracies (North America, Western Europe, Australia and New Zealand) the main impetus for change was scandal involving abuses of power and rights by the agencies. Typically, these gave rise to legislative or judicial enquiries that resulted in new legal and oversight structures for the agencies, some of these achieved by statutes, others by executive orders. The best known examples of these are the U.S. congressional enquiries during 1975-76 (chaired by Senator Church and Representative Pike), Justice McDonald’s enquiry into the RCMP Security Service in Canada (1977-81) and Justice Hope’s into the Australian Security Intelligence Organisation (1976-77, 1984-85).” Peter Gill, *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services After September 11th*. Conference paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, promoted by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2002.

⁸¹¹ De fato, dentre as democracias anglo-saxônicas consolidadas, foi no Reino Unido que se encontrou maior resistência ao estabelecimento de mecanismos de controle externo da atividade de inteligência. Isso se deve não só à centralização do modelo britânico no Gabinete, mas também ao fato do país enfrentar o problema do separatismo irlandês, com ações terroristas em seu território e grupos subversivos. Sobre o assunto sugere-se o livro de Peter Gill (1994, *op. cit.*).

⁸¹² Born & Leigh (2005), *op. cit.*, p. 79.

⁸¹³ Além dos trabalhos de Ugarte, que foi um dos elaboradores da legislação de inteligência argentina, tendo assessorado a Comissão de Controle do Congresso daquele país, sugere-se a produção de Eduardo Estevez, com destaque para *Executive and Legislative Oversight of the Intelligence System in Argentina: A New Century Challenge* (Conference Paper for workshop on ‘Making Intelligence Services Accountable’, Oslo: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 19-20 September 2003). Priscila Antunes também tem-se dedicado ao tema.

⁸¹⁴ Vide Ugarte (2002), *op. cit.*.

parte dele, parece caminhar no sentido de reformar os sistemas de inteligência e os mecanismos de *accountability* do setor⁸¹⁵.

Com as mudanças na ordem internacional do fim dos anos 1980, o assunto entrou em discussão nos países do Leste Europeu. De fato, naqueles Estados, em que os serviços de inteligência funcionavam como braço forte dos regimes comunistas, a preocupação com o estabelecimento de organismos de inteligência a serviço da democracia foi significativa. Houve grandes avanços em uma década, inclusive no que concerne a mecanismos de controle. Essa onda de reformas se operou também em democracias européias consolidadas como a Dinamarca (1988), a Áustria (1991), Grécia (1994), Noruega (1996) e Itália (1997). A África do Sul foi outro país que passou por importantes transformações em seu sistema de inteligência nos anos noventa⁸¹⁶.

“Elsewhere, this shift has been a central, and sometimes painful, aspect of the democratisation of formerly authoritarian regimes, both civilian and military. For example, the death of Franco in 1976 precipitated democratisation in Spain that included the de-militarization of intelligence (...). Military rule ended in Brazil in 1985 though the military dominated National Intelligence Service (SNI) was not replaced until 1990 as part of a continuing process of de-militarization (...). During 1993-94 a more rapid transformation of formerly repressive security agencies was attempted in South Africa (...). The other major examples of this transition since 1989 are the countries of the former Soviet bloc where no agency has been immune from the changes although the amount of real as opposed to nominal reform varies widely (...).”⁸¹⁷

Com as novas mudanças na ordem internacional, a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, e as conseqüentes transformações nos sistemas de segurança e inteligência em diversos países, naturalmente a fiscalização e controle desses sistemas também passaram por mudanças. Nos EUA, por exemplo, diante das falhas da

⁸¹⁵ “Mientras en Latinoamérica aún son pocos los países que cuentan con una legislación específica en materia de inteligencia que establezcan mecanismos de control, hoy Europa en general, incluyendo países otrora integrantes del campo comunista, -sin olvidar, como excepción notoria a Francia, que no obstante está avanzando en ese terreno- cuenta con legislación y sólidos mecanismos de control en la materia.” Ugarte (2002), *op. cit.*, p. 4.

⁸¹⁶ Vide Hans Born & Matias Tuler. “Parliamentary Democracy and Intelligence – Comparing Legal Frameworks of United Kingdom, Canada, Ukraine, Czech Republic, Turkey and South Africa”. Paper presented at the Workshop on “Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services”, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, October 3-5, 2002; e Kevin O’Brien. “Controlling the Hydra: a Historical Analysis of South African Intelligence Accountability”. In: Born, Johnson & Leigh, *op. cit.*, pp.199-222.

⁸¹⁷ Gill (2003), *op. cit.*, p. 1.

inteligência, identificadas pelas comissões especiais de inquérito criadas no Congresso para investigar os atentados, foram propostas medidas significativas para a reestruturação da comunidade de inteligência. Nova legislação foi aprovada e novas prioridades estabelecidas⁸¹⁸. Essa prática se repetiu no Canadá, Austrália, Reino Unido, Espanha e outras democracias.

De maneira geral, com a intensificação de ameaças como o terrorismo, o crime organizado e a proliferação de armas de destruição em massa, mais poderes têm sido avocados pelos governos e, com isso, aumenta também a necessidade de maior controle para que abusos sejam evitados⁸¹⁹ e, quando ocorrerem, haja punições aos infratores. Segundo alguns especialistas, nunca o equilíbrio entre necessidades de segurança nacional e preservação de direitos e garantias individuais esteve tão frágil e merecedor de atenção⁸²⁰. Daí a relevância de mecanismos efetivos de controle.

Outra preocupação do controle tem sido com a eficácia das ações desencadeadas pelos serviços de inteligência. Claro que não devem descuidar da proteção a valores fundamentais da democracia e impedir arbitrariedades⁸²¹. Fundamental é que a inteligência seja controlada⁸²².

⁸¹⁸ “Unsurprisingly, political executives responding to a perceived ‘failure’ on the scale of 9/11 will try to increase their capabilities both of a) action/power and b) information/intelligence. In the last year we can see changes made in each of the forms of control shown in the Figure. For example, new statutes have been passed: in Canada the Anti-Terrorism Act, in the US the PATRIOT Act and in the UK the Anti-Terrorism, Crime and Security Act. Each of these extends the legal powers of governments to carry out surveillance and act against individuals and groups identified as terrorist or, especially in the case of the UK, engaged in other serious crime.” Gill (2003), *op. cit.*, pp. 8-9.

⁸¹⁹ “Security intelligence services have the potential to harm those very people whom they are designed to protect – citizens, who may have questioned or challenged specific policies and decisions of the government in power. This is the right of citizens to voice dissent from their governments’ policies and in democracies this right is highly valued as the mark of a free society. Awareness that they may be subject to surveillance and monitoring because of their involvement in controversial public activity or organisations, and even more so the possibility that they may suffer monetary and career setbacks from being labelled a “security risk” may lead people to limit or abstain from such activity. This is known as the “chilling effect”, and it has a negative impact on social activism, free expression and public debate.” Caparini, *op. cit.*

⁸²⁰ Vide Gill (2003), *op. cit.*

⁸²¹ “In the post-9/11 environment it is natural that oversight bodies have been primarily concerned with their agencies’ effectiveness and, as we have argued, this is entirely in keeping with overall democratic control of intelligence. But it is important that they beware incorporation by agencies into management rather than oversight tasks. All oversight bodies owe important duties to uphold human rights and liberties and thus their engagement with the agencies must always retain a critical and skeptical approach without which they may be reduced to the role of mere management consultants.” Gill (2003), *op. cit.*, p. 19.

⁸²² Trabalho interessante sobre isso foi a coletânea editada por Born e Caparini, *Democratic Control of Intelligence Services – Containing Rogue Elephants* (Hampshire: Ashgate, 2007).

Por que controlar a Atividade de Inteligência?

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 da fiscalização e 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 completo⁸²³. Essa finalidade do controle é completamente aplicável à atividade de inteligência⁸²⁴.

*“The intelligence services are an instrument in the hands of public institutions and can be used for better or for worse: they may provide a means of detecting and averting potentially dangerous situations, but they can also be misused as a means of secretly bringing pressure to bear. Clearly therefore, in a modern democratic society, there is a need for a system of checks and balances to ensure compliance with the laws governing the activities of the intelligence and security services. Hence, while it is the task of the executive power to supervise their management and that of the judicial power to sanction any cases of non-compliance with the law, it is up to the legislative power to provide the legislative framework for the activities of those services and to scrutinize their compliance with the law.”*⁸²⁵

Ao comentar o porquê da necessidade de controle da atividade de inteligência, Ugarte lembra que, primeiramente, “nenhuma atividade estatal pode fugir ao controle público tendente a garantir que seja efetuada com legitimidade, por um lado, e com economia, eficiência e eficácia, por outro”⁸²⁶. E completa assinalando as particularidades do setor de inteligência que exigem maior atenção estatal em termos de controle:

“(…) no caso da atividade de inteligência, permeiam razões de maior peso ainda para requerer um controle efetivo. (...) trata-se de uma atividade caracterizada pelo segredo, que protege suas fontes e métodos, assim como, em muitos casos, as identidades das pessoas envolvidas nela e que freqüentemente realiza atos de caráter sigiloso. Tudo isto contradiz um dos princípios fundamentais do sistema republicano, a publicidade dos atos do governo. (...) Além disso, a referida atividade utiliza meios materiais com aptidão especial para penetrar na privacidade das pessoas. Os

⁸²³ Ugarte (2002).

⁸²⁴ Ugarte (2002).

⁸²⁵ Assembly of Western European Union - The Interim European Security and Defence Assembly, “Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries – current situation and prospects for reform – Report submitted on behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations by Mrs. Kestelijn-Sierens, Rapporteur”. (Documento A/1801, 04 DEZ 2002): p. 4.

⁸²⁶ Ugarte (2003), *op. cit.*, p. 101.

equipamentos de que dispõe um organismo de inteligência moderno e seu pessoal experiente – ainda num Estado de recursos relativamente reduzidos – podem tomar conhecimento de virtualmente todos os aspectos da vida de uma pessoa.”⁸²⁷

Assim, há que se controlar os setores de segurança em regimes democráticos, e o controle específico da atividade de inteligência não pode ser deixado de lado⁸²⁸. Entretanto, entre as diversas organizações que atuam na área de segurança e defesa, os serviços de inteligência estão entre as mais complexas de serem controladas. De fato, controlar a inteligência é tarefa naturalmente difícil para qualquer sistema político⁸²⁹. Verdadeiramente, essas dificuldades são únicas e repousam no grande dilema do controle e *accountability* relacionados aos setores de inteligência em uma democracia: a dicotomia sigilo X transparência⁸³⁰.

Dificuldades de Controle da Atividade de Inteligência

Glenn Hastedt⁸³¹ identifica como primeira dificuldade para a fiscalização e o controle da atividade de inteligência a questão do sigilo inerente à atividade de inteligência. De fato, aspecto central da questão repousa no segredo, requisito essencial para que a eficiência da atividade de inteligência. Os serviços de informações não podem simplesmente revelar suas atividades publicamente sem que isso lhes gere grande vulnerabilidade, inclusive diante de seus congêneres, adversos e, principalmente, de seus alvos⁸³².

Imagine-se, por exemplo, que um serviço de inteligência doméstica estivesse realizando uma operação para identificar casos de corrupção no setor público. Ora, qualquer vazamento poria abaixo o trabalho. O mesmo se aplica ao acompanhamento de atividades de pessoas ou grupos suspeitos de terrorismo e, claro, em operações de contra-espionagem. Em todos esses casos, não só a operação é

⁸²⁷ Ugarte (2003), *op. cit.*, p. 101.

⁸²⁸ “It seems necessary today in countries that are seeking to consolidate their democracies that if intelligence is to be under democratic civilian control then there must be oversight. How far it extends, and under what terms it operates, will vary tremendously. Oversight has immediate implications for control but also has implications for popular support for intelligence.” Bruneau (2000), *op. cit.*, p. 22.

⁸²⁹ Glenn P. Hastedt (ed.). *Controlling Intelligence*. London: Frank Cass, 1991, p. 13.

⁸³⁰ DCAF Intelligence Working Group, *Occasional Paper n.º. 3, op. cit.*, p. 2.

⁸³¹ Hastedt, *op. cit.*, pp. 13-15.

⁸³² DCAF Intelligence Working Group, *Occasional Paper n.º. 3, op. cit.*, p. 2.

comprometida, mas vidas podem ser sacrificadas⁸³³, governos postos em situações constrangedoras e mesmo regimes derrubados.

Considere-se, também, os efeitos do vazamento de uma análise produzida por um serviço de informações sobre determinado país, seu regime político-institucional ou mesmo o perfil de seu líder, e que venha a tornar-se público. Aquele conhecimento, para uso exclusivo do Presidente da República ou do Primeiro-Ministro e com o objetivo de assessorá-lo em uma decisão importante, pode conter observações que poderiam ferir suscetibilidades ou mesmo gerar um atrito com o país em tela, mas que devem ser apresentadas ao decisor maior por ser esta a função de um serviço de inteligência. Que impactos causaria a publicação de um relatório de um adido de inteligência⁸³⁴ no exterior ou mesmo das considerações de um embaixador sobre o país em que servem? Ora, quando o assunto envolve questões de segurança nacional, o sigilo muitas vezes torna-se essencial para as atividades do Estado.

Essas observações encontram amparo nas reflexões de Sissela Bok, segundo a qual há, no mínimo, três argumentos para legitimar o segredo ou sigilo estatal: a impossibilidade de conduzir a política de maneira completamente aberta; a necessidade de “surpresa” na implementação de determinadas políticas – como, por exemplo, investigações criminais e a fixação de taxas de juros –; e o que a filósofa chama “*privacy considerations*”, ou seja, o fato de que o Estado lida com muita informação sensível sobre indivíduos que não pode ser tornada pública⁸³⁵. Não há, portanto, como se desconsiderar que determinadas informações de posse do Estado sejam mantidas em sigilo, inclusive com diferentes graus de sigilo⁸³⁶.

Assim, na área de inteligência, mesmo em regimes democráticos, é natural que o orçamento seja secreto, assim como as operações e, claro, o produto da

⁸³³ Vide, por exemplo, as execuções dos agentes estadunidenses que operavam dentro da Cortina de Ferro na primeira metade da década de 1980 e os quais foram identificados pelo KGB e seus aliados – nesse caso, entretanto, ocorrido pela defecção de homens como Aldrich Ames e Bob Hanssen. Vide Capítulo I.

⁸³⁴ Por exemplo, imagine um relatório em que o oficial apresente os riscos de crise institucional em uma nação vizinha, e as possíveis conseqüências para seu país, que tem grandes investimentos, negócios e interesses naquela nação. No documento, o adido assinalaria como pior cenário a chegada ao poder de determinado líder, descrevendo inclusive o perfil autoritário e os vínculos desse líder com organizações criminosas. Acontece que ocorre a crise, o referido líder chega ao poder e o relatório secreto – e, portanto, para os olhos de um grupo muito seletivo de autoridades – torna-se público. A possibilidade de que esse vazamento cause problemas é grande.

⁸³⁵ Sissela Bok, *apud* Peter Gill (1994), *op. cit.*, pp. 52-53.

⁸³⁶ Daí as classificações para informações sigilosas adotadas em qualquer Estado para preservar o segredo em seu poder, como Brasil (ultra-secreto, secreto, confidencial e reservado), Reino Unido (*Top Secret, Secret, Confidential and Restricted*), nos EUA (*Top Secret, Secret, Confidential*).

atividade. Isso também se aplica às diretrizes, ordens, pedidos, estratégias e planos⁸³⁷. Entretanto, o sigilo pode contribuir para o acobertamento de operações não-autorizadas ou condutas condenáveis. Isso, associado a uma cultura organizacional corporativa e refratária a qualquer interferência alienígena, podem dificultar bastante o controle, sobretudo do controle externo, dos sistemas de inteligência⁸³⁸. Daí a idéia do “*rogue elephant*”, termo utilizado pelo Senador Frank Church para designar a situação da CIA nos anos 1970: um ente poderoso, fora de controle e propenso a cometer abusos contra direitos civis e liberdades individuais⁸³⁹.

Um segundo problema identificado por Hastedt, diz respeito ao fato da atividade de inteligência ainda ser muito mais uma arte (*craft*) que uma ciência. Em virtude disso, registra Hastedt, os profissionais de inteligência tendem a avocar para si certa discricionariedade no exercício de suas funções, sejam decisões sobre linhas de análise ou condução de operações, elaboração de planos ou mesmo interpretação de dados. Daí que os profissionais de inteligência teriam pouca confiança no conhecimento e na competência de seus controladores, sobretudo de esses não tiverem vínculos anteriores com a atividade nem forem assessorados por quem os teve.

Certamente isso acontece em outras áreas, por exemplo, nas relações entre civis e militares em países onde os assuntos de Defesa ficaram durante muito tempo adstritos à caserna ou mesmo em países onde civis conhecem e discutem o tema em igualdade com os militares⁸⁴⁰. De toda maneira, no campo da inteligência, a atividade é realmente muito peculiar e hermética. Nesse sentido, fundamental que haja nos órgãos de controle pessoal capacitado com conhecimento – e, se possível, vivência – sobre a área de inteligência. Isso é importante mesmo para que seja possível a identificação de condutas irregulares por parte dos controlados. Em outras palavras, aqueles a quem contas são prestadas devem saber sobre o que inquirir.

Essa questão assinalada por Hastedt associa-se um problema estrutural do controle da atividade de inteligência assinalado por Caparini, a qual destaca o

⁸³⁷ DCAF Intelligence Working Group, *Occasional Paper n.º. 3, op. cit.*, p. 2.

⁸³⁸ Caparini, *op. cit.*.

⁸³⁹ Church era o Presidente da Comissão especial do Senado dos EUA para investigar as operações da CIA e descreveu aquela agência como “*a rogue elephant rampaging out of control*” em suas iniciativas de assassinar Fidel Castro e outros líderes estrangeiros sem clara autorização presidencial. Um artigo interessante sobre as operações da CIA foi escrito por Church em 1976, após a conclusão dos trabalhos da Comissão que levou seu nome, intitulado “*Covert Action: Swampland of American Foreign Policy*” (*in: Bulletin of the Atomic Scientists*, 32, Feb/1976, pp. 7-11).

⁸⁴⁰ Robert Jervis. “*Foreword – Intelligence, Civil-Intelligence Relations, and Democracy*”. In: Bruneau & Boraz, *op. cit.*, pp. xiii-xv.

significativo poder discricionário que tem o pessoal de inteligência para realizar seu trabalho. Essa esfera de autonomia é entendida como necessária para evitar a “politização” da inteligência. Entretanto, acaba sendo também um desafio para os sujeitos ativos do controle, sobretudo quando combinado ao sigilo⁸⁴¹.

Um terceiro aspecto apresentado por Hastedt diz respeito ao desinteresse dos políticos em se envolverem com a atividade de inteligência. Assim, seria melhor alegar desconhecimento para negar ou escusar-se de qualquer responsabilidade (*plausible denial*⁸⁴²) que ter seu nome de alguma maneira associado a uma operação – ou a um fracasso – de inteligência⁸⁴³. De fato, assinala Caparini, os políticos tendem a considerar o princípio da *plausible denial* muito útil, particularmente no que concerne a operações sensíveis⁸⁴⁴. É consenso entre os autores que estudam o tema que “inteligência não dá voto”, mas pode comprometer uma eleição⁸⁴⁵ e, por isso, políticos preferem não se envolver com o assunto⁸⁴⁶.

Hastedt assinala outro problema relacionado ao controle da atividade de inteligência. Segundo ele, o debate sobre como controlar a inteligência complica-se pelo fato dos envolvidos terem diferentes opiniões sobre “o problema da inteligência”. Assim, enquanto alguns percebem o controle como essencial para prevenir que os serviços de inteligência se engajem em atividades ilegais, outros aceitam que leis sejam até desconsideradas pelos oficiais de inteligência em prol de valores maiores, como a

⁸⁴¹ Caparini, *op. cit.*.

⁸⁴² “*Plausible denial is the doctrine that “even if a nation’s involvement in covert action becomes known, the chief of state should be able to deny that he authorised or even knew of the action. He should be able to assert, with some plausibility, that it was carried out by subordinates who acted without his knowledge or authority.” Another name for plausible denial might accordingly be “wilful ignorance”. Plausible denial runs counter to the principle of accountability and insulates top decision-makers and political authorities from the consequences of intelligence operations that may prove controversial if brought to light. This is a major factor that works against oversight. It is in part a function of the view of many observers that there should be no limit on type of intelligence and counter-intelligence activities undertaken. Ministers may not want to know the details of any security operations in case these require difficult decisions; security intelligence agencies may prefer to inform ministers minimally in order to preserve their plausible denial should an operation fail and prove embarrassing or controversial.*” Caparini, *op. cit.*.

⁸⁴³ “*Oversight is not easy: some civilians leaders do not want to know what unpleasant methods are being used on their behalf, while many intelligence services resist sharing this information, whether for legitimate security concerns or because the desire to retain autonomy.*” Jervis, in Bruneau & Boraz, *op. cit.*, p. viii.

⁸⁴⁴ Sobre *plausibel denial*, vide Shulsky & Schmitt, *op. cit.*, pp. 93-94. Os autores comentam, inclusive, alguns casos como o do afundamento do Rainbow Warrior pelos franceses e da conduta de Eisenhower no episódio da queda do U-2 na URSS, em maio de 1960 (vide Capítulo I).

⁸⁴⁵ Bruneau (2000), *op. cit.*, pp. 23-24.

⁸⁴⁶ “*From our work in several regions of the world, it is clear that either the civilian politicians do not know anything about intelligence, or if they do, they simply don’t want to deal with it.*” Bruneau & Boraz, *op. cit.*, p. 13. Essa questão será vista com maior profundidade no tópico sobre controle parlamentar, ainda no presente Capítulo.

segurança nacional⁸⁴⁷. Trata-se, de fato, de debate atual, sobretudo em países como os EUA e o Reino Unido, onde a ameaça do terrorismo é uma constante e tem causado mudança nas percepções sobre a atuação e os poderes do Estado diante do dilema manutenção da segurança versus preservação de direitos e garantias individuais.

Caparini⁸⁴⁸ trata o assunto como outro problema estrutural do controle quando registra o entendimento de que uma ameaça à segurança nacional pode restringir direitos individuais e justificar ações do Estado que não seriam normalmente aceitas. Lembra, inclusive, que o Direito Internacional admite a legitimidade da conduta dos Estados quando estes limitam direitos individuais para conter um perigo claro ou ameaça imediata à segurança nacional, por exemplo, diante de um ataque iminente de outro Estado ou de atividades terroristas. E destaca que diversos regimes repressivos já utilizaram a justificativa do terrorismo para permitir – ou tolerar – que suas polícias políticas torturassem pessoas consideradas ameaças. Exemplos não faltam, como as ações da *Dirección de Inteligencia Nacional* (DINA) chilena, do *Bureau of State Security* (BOSS) sul-africano, do Batalhão 611 hondurenho⁸⁴⁹. Mais recentemente, os seqüestros e prisões de suspeitos de terrorismos realizados pelos serviços de inteligência nos EUA, inclusive no exterior, em operações que muitas vezes não eram do conhecimento dos governos dos países em que ocorriam.

De toda maneira, o que é importante estar claro, é que deve haver controle, mas também esse controle não pode constituir obstáculo para a atividade de inteligência, imprescindível para o Estado⁸⁵⁰. Afinal, a atividade envolve a salvaguarda da segurança nacional e, em última análise, a sobrevivência do Estado⁸⁵¹. Aí se apresenta novamente o dilema com o qual o controle da inteligência tem que lidar: é a segurança nacional e do Estado um valor absoluto acima de quaisquer outros, inclusive de direitos e garantias individuais e que, portanto, em virtude dela, esses valores individuais podem ser limitados?⁸⁵²

⁸⁴⁷ Hastedt, *op. cit.*, pp. 14-15.

⁸⁴⁸ Caparini, *op. cit.*.

⁸⁴⁹ Claro que não havia qualquer controle externo dessas organizações, que existiam em regimes autoritários.

⁸⁵⁰ Ugarte (2003), *op. cit.*, p. 102.

⁸⁵¹ Caparini, *op. cit.*.

⁸⁵² “(...) *The question that can be posed is whether protecting the security of the state trumps all other objectives and values within society – that is, whether security represents an ‘absolute value’, which would then preclude any constraints on it. While national security is a legitimate and primary concern of any state, liberal democratic states define themselves by the importance they place on democratic values, human rights and civil liberties, and that they must strive to observe and respect these values to the*

Além disso, ainda que o controle tenha deficiências, não se pode falar em democracia consolidada se os serviços de inteligência não estiverem sujeitos à fiscalização e controle dos governantes eleitos. É o que defendem Bruneau e Boraz⁸⁵³, segundo os quais, uma vez que a consolidação democrática requer instituições fortes e cultura de democracia baseada na legitimidade, essa legitimidade fica seriamente comprometida se os governantes estiverem à mercê dos serviços de inteligência. Esse é um grande desafio para o estabelecimento de uma democracia.

Controlar a Inteligência, para quê? Objetivos do controle

Visto que o controle da atividade de inteligência é fundamental para a vigência e consolidação do Estado democrático, convém assinalar que a utilidade do referido controle não se esgota na preservação dessa finalidade⁸⁵⁴. A função fiscalizadora também é essencial para a economia, eficiência e eficácia da própria atividade de inteligência. Segundo Ugarte, a “inexistência de um controle adequado se traduz em aspectos como: dispersão de esforços e, de meios humanos e materiais em atividades realizadas não em benefício do Estado, mas em necessidades conjunturais de determinados funcionários governamentais ou ainda de integrantes de organismos de inteligência; desperdício de fundos cuja administração adequada é imprescindível para que cumpram com sua finalidade de proporcionar adequada, objetiva, oportuna e esclarecida inteligência aos formuladores da política etc. (...) Um adequado controle facilita e possibilita, em definitivo, que a atividade de inteligência ofereça toda sua utilidade ao Estado, a custos razoáveis.”⁸⁵⁵.

Portanto, objetivo fundamental do controle é também contribuir para que a atividade de inteligência seja realizada com eficiência e eficácia. Sem a fiscalização adequada, cresce o risco de desvios para práticas ilegais ou para o desenvolvimento de ineficiência e ineficácia. No que concerne ao controle externo, em especial o realizado pelo Poder Legislativo, tem-se ainda a legitimação da atividade de inteligência, uma vez

greatest extent possible. Recognising that security is one value among many, and must coexist and compete with other values towards which society via government allocates scarce resources means that intelligence in a liberal democratic state must work 'within the context of respect for civil rights, free speech, the rule of law, checks and balances or other values held to be important by society'.” Caparini, *op. cit.*, comentando Hastedt.

⁸⁵³ Bruneau & Boraz, *op. cit.*, pp. 12-13.

⁸⁵⁴ Ugarte (2003), *op. cit.*, p. 102.

⁸⁵⁵ Ugarte (2003), *op. cit.*, p. 102.

que os controladores podem ser bons avalistas dos órgãos de informações. Entretanto, nesse último caso pode-se estar diante de um dos “paradoxos do controle da atividade de inteligência”.

Paradoxos do Controle

Em um estudo sobre os aspectos gerais do controle da atividade de inteligência, convém fazer referência aos “paradoxos” assinalados por Caparini⁸⁵⁶. São quatro, ilustram bem a relação entre a inteligência e aqueles com função de controlá-la e podem ser percebidos em diferentes sistemas.

O primeiro paradoxo diz respeito à dependência *versus* independência do órgão de controle por informação fornecida pelo controlado. Sobre o assunto, Caparini lembra que, para realizarem um controle efetivo, os controladores têm que saber o que inquirir. Registre-se que os profissionais de inteligência só dirão aos controladores estritamente o que lhes for perguntado, e nada mais que isso.

Diferentemente de outras áreas, há pouca possibilidade de se desenvolver conhecimento sobre a atividade de inteligência a partir de fontes externas. Assim, aqueles que controlam, particularmente os políticos, acabam muito dependentes das informações fornecidas pelos próprios serviços de inteligência que fiscalizam⁸⁵⁷. A pergunta que permanece é: como desenvolver essa *expertise* sem ser capturado pelo sistema?

Trata-se de dilema complicado. Entretanto, uma maneira de remediar a situação é dispor de profissionais que tenham bagagem de inteligência no assessoramento dos órgãos de controle. De fato, essa parece ser a única forma de políticos e outros sujeitos ativos do controle que não tenham intimidade com a inteligência tentarem escapar dessa relação de dependência.

⁸⁵⁶ Caparini, *op. cit.*.

⁸⁵⁷ “Because of the classified nature of the programs we review, we are especially reliant on information provided by the very Community we hope to oversee. We lack alternative sources of information and points of view on intelligence budget requests, as there are few constituents with legitimate access to intelligence programs who wish to bring information forward to the Committees.” Mary Sturtevant, “Congressional Oversight of Intelligence: One Perspective”. In: *American Intelligence Journal*, National Military Intelligence Association (Summer 1992). Disponível em: <http://www.fas.org/irp/eprint/sturtevant.html>. Sturtevant era membro do *US Senate Select Committee on Intelligence*.

O segundo paradoxo refere-se ao papel de aliado⁸⁵⁸ ou adversário que pode ser desempenhado pelo órgão de controle, o que pode ter grande impacto não só na fiscalização como no fluxo de informação no processo. Um relacionamento antagônico entre controlador e controlado, sobretudo no controle externo, certamente cria barreiras na comunicação e dificulta o controle. Isso pode ocorrer, por exemplo, se as partes já atuam na relação influenciadas por preconceitos ou temores um do outro – políticos desconfiam e temem os órgãos de informações e estes não se sentem à vontade em compartilhar suas atividades com parlamentares. A consequência será a ineficiência e a ineficácia na fiscalização.

Claro que a outra face da moeda é os controladores serem demasiadamente condescendentes com os controlados a ponto de não os fiscalizarem realmente. Caparini fala mesmo do risco da “cooptação” daqueles pelos órgãos de informações. Isso faria com que os controladores se “satisfizessem facilmente” com a prestação de contas feita pelos controlados, não aprofundassem a fiscalização ou, simplesmente, não controlassem. Esse paradoxo pode encontrar soluções no amadurecimento das instituições democráticas, particularmente no que concerne à consciência dos homens públicos – políticos ou servidores – das suas funções e da importância de valores democráticos em suas atividades.

Caso interessante é do Congresso dos EUA, onde se desenvolveu uma perspectiva de que os órgãos de controle podem ter um papel interessante como legitimadores e mesmo defensores da comunidade de inteligência. Assim, ao fiscalizar de maneira intensiva e profissional os serviços de inteligência, os parlamentares – ou seus prepostos – podem comparecer perante seus pares e a sociedade e atestar a correção das atividades desenvolvidas e sua importância para os interesses nacionais. Isso se reflete, em termos práticos, inclusive no apoio que pode advir em questões orçamentárias ou legislação de interesse da comunidade de inteligência. Uma vez que não se pode tornar público o que fazem os serviços, é importante a existência de um órgão externo de fiscalização que avalize as atividades desses serviços. E nada mais legítimo para isso que o Parlamento⁸⁵⁹.

⁸⁵⁸ Caparini usa o termo, “*advocate*”.

⁸⁵⁹ “*The current intelligence oversight system arose from a view that intelligence had to be handled in a manner that was extraordinary when compared to other functions of government. Although that view may have been warranted in the aftermath of the investigations in 1975-76, it is not warranted any longer. Indeed, by continuing to view intelligence in this manner, oversight and the work of the Intelligence Community are likely made more difficult.(...) Advocacy for overseen agencies is legitimate and to some extent necessary. This has not been an accepted stance for the intelligence committees. We*

Exemplo disso ocorreu no Brasil, em 2005, ano de maior intensidade dos trabalhos da Comissão de Controle da Atividade de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI). À época, houve denúncias na imprensa de que a Abin teria vazado informações de supostos financiamentos de campanha do Partido dos Trabalhadores (PT) pelas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) na campanha de 2002. O problema que veio à CCAI não era nem se havia ocorrido o financiamento, mas se a Abin estaria sendo usada como órgão político para levantar informações sobre a oposição – da qual então fazia parte o PT. Após seis meses de investigação, que envolveu análise de documentos, oitivas de testemunhas e audiências públicas e reservadas, a CCAI concluiu que não havia indícios concretos para a “denúncia de investigação da Abin sobre doação de dinheiro da narcoguerrilha para a campanha do PT de 2002, e a eventual omissão das autoridades do Governo Federal em divulgar o fato, não foram comprovadas”⁸⁶⁰.

O episódio em tela foi interessante ao ilustrar como Comissão acabou por respaldar o órgão de inteligência. O caso contribuiu também para aclarar a percepção de alguns parlamentares sobre a importância do serviço de inteligência e para a seriedade e imparcialidade das atividades por ele desenvolvidas. A CCAI cumpriu sua tarefa e a Abin teve esclarecida uma acusação contra si pelo órgão de controle externo.

Outra questão paradoxal tem a ver com a dicotomia controle funcional *versus* controle institucional. Usualmente, fiscalização e controle são feitas com base um mandato institucional, ou seja, os órgãos de controle fiscalizam determinadas instituições e não a atividade em si. Entretanto, cada vez mais as funções de segurança nacional, inclusive de inteligência, distribuem-se entre diversas agências, órgãos, setores e departamentos da Administração Pública, de modo que um controle institucional – voltado para uma agência ou órgão específico – acaba deixando de lado outras tantas organizações que se ocupem do tema.

Para a resolução do problema, Reg Whitaker sugere a migração do controle do institucionalismo para o funcionalismo. Assim, a fiscalização se daria em

agree with the view of former DCIs that intelligence is such a restricted issue that Congress must be more active in building the necessary political consensus.” US CONGRESS. Permanent Select Committee on Intelligence House of Representatives, One Hundred Fourth Congress, 1996. *IC21: The Intelligence Community in the 21st Century. Staff Study. Chapter XV on Congressional Oversight.* Disponível em http://www.access.gpo.gov/congress/house/intel/ic21/ic21_toc.html (acesso em 30/12/2007).

⁸⁶⁰ Brasil. Congresso Nacional. Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência. “Nota de Esclarecimento”. Publicada no *Diário do Senado Federal*, sábado, 27/08/2005, fls. 29179.

virtude da atividade exercida, independentemente do órgão que a realizasse⁸⁶¹. Essa é uma questão que permanece em voga no Canadá como um dos principais problemas do controle: há diferentes organizações que fiscalizam agências específicas, o que gera deficiências. O debate recente tem conduzido à defesa de um projeto de organização com competência fiscalizadora de todo o sistema – um “SuperSIRC” – ou, no mínimo, para intensificação da cooperação entre os órgãos de controle⁸⁶². No Brasil, por sua vez, o órgão de controle externo tem competência para fiscalizar toda a atividade⁸⁶³.

Peter Gill⁸⁶⁴ também concorda com Caparini e Whitaker que a base para organização das redes de fiscalização deve ser mais funcional que institucional. E reafirma a idéia de que “se a fiscalização se restringir a apenas uma ou duas agências específicas, existe sempre o risco de que a subcontratação irá permitir que as agências evitem a fiscalização por parte dos fiscais”. Mas lembra, no entanto, que o assunto envolve “desafios práticos bastante complexos, especialmente no que diz respeito à fiscalização da Inteligência do setor privado”. E conclui que os “Estados poderão também não estar ansiosos por fornecer os recursos necessários a uma fiscalização tão abrangente, mas é necessário pensar que a extensão da vigilância do setor privado (incluindo “a vigilância de dados”)⁸⁶⁵ ultrapassa de longe aquela realizada pelo Estado nas sociedades tecnologicamente desenvolvidas”⁸⁶⁶.

O último paradoxo assinalado por Caparini refere-se ao sigilo versus interesse público. Uma vez que o assunto já foi tratado neste trabalho, convém apenas destacar que: 1) o sigilo é fundamental para o êxito da atividade de inteligência; 2)

⁸⁶¹ Reg WHITAKER. “*Designing a Balance between Freedom and Security*”. In: FLETCHER, Joseph (ed.). *Ideas in Action: Essays on Politics and Law in Honour of Peter Russell*. Toronto: University of Toronto Press, 1999 (126-149), pp. 144-145.

⁸⁶² Essa, por exemplo, era a solução defendida por Paul Kennedy, *Chair da Commission for Public Complaints Against the Royal Canadian Mounted Police* (em entrevista em junho de 2006).

⁸⁶³ Essa questão relacionada a Canadá e Brasil será tratada no Capítulo VI.

⁸⁶⁴ Peter Gill, “A Inteligência, Controle Público e Democracia”. Tradução de Maria Isabel Taveira. In: Brasil. Congresso Nacional. *Anais do Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia, de 6 a 7 de novembro de 2002*. Brasília: Abin, 2003b, (pp. 55-87), p. 79.

⁸⁶⁵ Essa é outra questão em voga no Legislativo brasileiro: como controlar as firmas privadas de inteligência, de “detetives particulares” a agências de “inteligência competitiva”? Nesse sentido, foi apresentado na Câmara dos Deputados, em 5/12/2007, o Projeto de Lei n° 2.542/2007, de autoria do deputado José Genoíno (PT-SP), que define como “atividade de inteligência privada” toda investigação, pesquisa, coleta e divulgação de informações de interesse e para uso de quem contratar o serviço. Sem estabelecer limites, o PL abrange desde investigações de caráter pessoal, como os casos de adultério, à espionagem industrial. O texto da proposta descreve formas de execução do trabalho, regras e punições para quem desrespeitá-las, e estabelece a Abin como órgão de fiscalização e controle dessa inteligência privada.

⁸⁶⁶ Referência importante sobre o assunto é o livro de Reg Whitaker, *The End of Privacy – How total surveillance is becoming a reality* (New York: The New Press, 1999).

entretanto, restrições ao acesso à informação inibem o debate público e as iniciativas de controle social; 3) os serviços tendem a “sobreclassificar de maneira indiscriminada” ou “supervalorizar” o conhecimento produzido, as fontes e mesmo os dados brutos, bem como resistem à desclassificação de documentos, o que dificulta a transparência e pode conduzir à “erosão da disciplina”⁸⁶⁷.

Diante desse quadro de excessiva restrição à divulgação de inteligência, a reação mais comum costuma ser um aumento no “vazamento” de informações. As razões para isso vão de real preocupação com a ilegalidade e a violação de princípios democráticos a interesses pessoais – motivados, por exemplo, por necessidade financeira, descontentamento com a instituição ou rivalidades internas. O destinatário costuma ser a imprensa, vista como guardiã da transparência. De fato, o problema de vazamento de informações sensíveis e classificadas por servidores públicos ou agentes políticos tem sido tema corrente entre os que estudam a atividade de inteligência⁸⁶⁸.

Princípios do Controle aplicados à Atividade de Inteligência

Evidentemente, cada país tem seus distintos sistemas de inteligência e respectivos mecanismos de fiscalização e controle, ditados pela cultura e tradições políticas específicas de cada nação e da sociedade que a compõe. Nesse sentido, Gill destaca que não adianta sugerir que os Estados devam escolher uma entre as várias instituições que já funcionam em determinado lugar, uma vez que instituições políticas não podem ser simplesmente transplantadas de um sistema para outro⁸⁶⁹.

De toda maneira, o controle da atividade de inteligência envolve alguns princípios gerais que podem ser adotados pela maioria dos países e regimes. De acordo com Ugarte⁸⁷⁰, aspectos fundamentais do controle da atividade de inteligência encontram-se na resposta às seguintes perguntas, as quais já foram analisadas neste trabalho: o que controlar? Por que, e para quê e com que finalidade é necessário controlar essa atividade? Como e com que meios esse controle será exercido e com que objetivos? A partir desses aspectos, podem ser desenvolvidos mecanismos eficientes de fiscalização e controle.

⁸⁶⁷ Caparini, *op. cit.*

⁸⁶⁸ Essa tem sido uma grande preocupação do governo Bush, nos EUA. No Brasil, por sua vez, às vezes surgem ameaças veladas por parte de alguns servidores da área de inteligência de vazarem informações classificadas na tentativa de barganhar benefícios dos dirigentes.

⁸⁶⁹ Gill (2003), *op. cit.*, p. 4.

⁸⁷⁰ Ugarte (2002).

Peter Gill, por sua vez, analisando o controle dos serviços de informações no Reino Unido, assinala que a maior preocupação sobre o assunto naquele país tem a ver com a efetividade das agências, particularmente no que concerne à inteligência doméstica (*security intelligence*). Daí maior atenção ao controle interno e ao gerenciamento da atividade de inteligência que à fiscalização realizada pelo Parlamento. Chegava-se mesmo a afirmar a desimportância do controle parlamentar e o risco deste atrapalhar a efetividade dos serviços, comenta Gill⁸⁷¹. Não obstante, o resultado do debate foi o reconhecimento da importância do controle e, a partir daí, a criação de mecanismos e órgãos com essa função no sistema britânico⁸⁷².

Ainda sobre o tema, Gill assinala que consideração importante em qualquer discussão sobre mudanças estruturais, legais ou institucionais é o significado da vontade política e o perigo da crença no ajuste estrutural (“*structural fix*”)⁸⁷³. Segundo ele, “*elegant structures of control and oversight may be erected but may be quite worthless if those responsible for them see their role as providing no more than a modicum of public reassurance that previous problem-areas of government are now under control*”⁸⁷⁴. Prossegue a crítica chamando atenção para a dificuldade de se controlar o setor de inteligência e que, em alguns casos, a própria comunidade de informações pode tentar impedir mudanças efetivas ou influenciar negativamente essas transformações.

Interessantes as observações de Gill, uma vez que a frágil efetividade dos mecanismos de controle externo, apesar de organizações com um estrutura formal bem estabelecida, pode ser percebida em alguns momentos do SIRC canadense em suas relações como CSIS na década de 1980. Da mesma maneira, o problema se evidencia no controle realizado na Argentina e no Brasil pelas comissões parlamentares⁸⁷⁵.

⁸⁷¹ Gill (1994), *op. cit.*, pp. 248-249.

⁸⁷² O assunto foge ao escopo deste trabalho. Sugere-se, não obstante, a leitura dos trabalhos de Peter Gill (vide bibliografia), e também o capítulo escrito por Ian Leigh, “*Accountability of Security Intelligence in the United Kingdom*”, no livro de sua autoria em conjunto com Born E Johnson (*op. cit.*). Há, ainda, um texto interessante de Percy Cradock, “*Intelligence and Policy*”, publicado na antologia editada por Loch Johnson e James Wirz, *Strategic Intelligence – Windows Into a Secret World* (Los Angeles: Roxbury Publishing Company, 2004), pp. 454-460. Um livro interessante sobre a história inteligência britânica é *The Spying Game – the Secret History of British Espionage*, de Michael Smith (London: Politico’s, 2004).

⁸⁷³ Gill (1994), *op. cit.*, p. 249.

⁸⁷⁴ Gill (1994), *op. cit.*, p. 249.

⁸⁷⁵ Sobre a Argentina, vide os trabalhos de Ugarte e de Estevez. No que concerne ao Brasil, o assunto será aprofundado no último capítulo.

A questão estrutural, não obstante, é de grande relevância, e o próprio Gill reconhece isso. E identifica determinadas pré-condições estruturais que são fundamentais para o exercício efetivo do controle, quais sejam, recursos adequados (humanos e estruturais), acesso pleno às informações, e vontade política para utilizar esse recursos e esse acesso. Lembra, ademais, que estruturas de controle sem os recursos necessários são péssimas para a democracia e, de fato, inúteis, podendo contribuir inclusive para “*an extra protective layer for the inner state as it resists democratic penetration*”⁸⁷⁶.

De toda maneira, a partir do estudo de diversos modelos de controle, Gill relacionou alguns princípios gerais de controle aplicáveis à atividade de inteligência. Esses princípios podem ser usados na análise dos mecanismos de controle de distintos sistemas. Registre-se, entretanto, que não são absolutos nem excludentes, e se aplicam a três dos quatro chamados “níveis de controle” identificados por Gill: o interno à agência, o executivo e o do controle realizado por organizações externas ao Poder Executivo. O quarto nível é entre o Estado e a sociedade. Esses níveis estão esquematizados no Q III.1 e serão objeto de estudo mais detalhado ainda neste Capítulo⁸⁷⁷.

De acordo com o primeiro princípio geral, tanto o controle gerencial quanto o controle externo são aplicáveis a todos os níveis de fiscalização. Assim, tanto é cabível o controle externo no nível agencial quanto ocorre controle gerencial no âmbito das atividades do órgão externo, por exemplo, quando o Congresso autoriza previamente uma operação de inteligência ou aprova recursos para tal⁸⁷⁸. Daí a afirmação de que a atividade de inteligência – e as possíveis falhas fruto de operações mal-sucedidas – são de responsabilidade do Estado como um ente, não apenas da agência⁸⁷⁹.

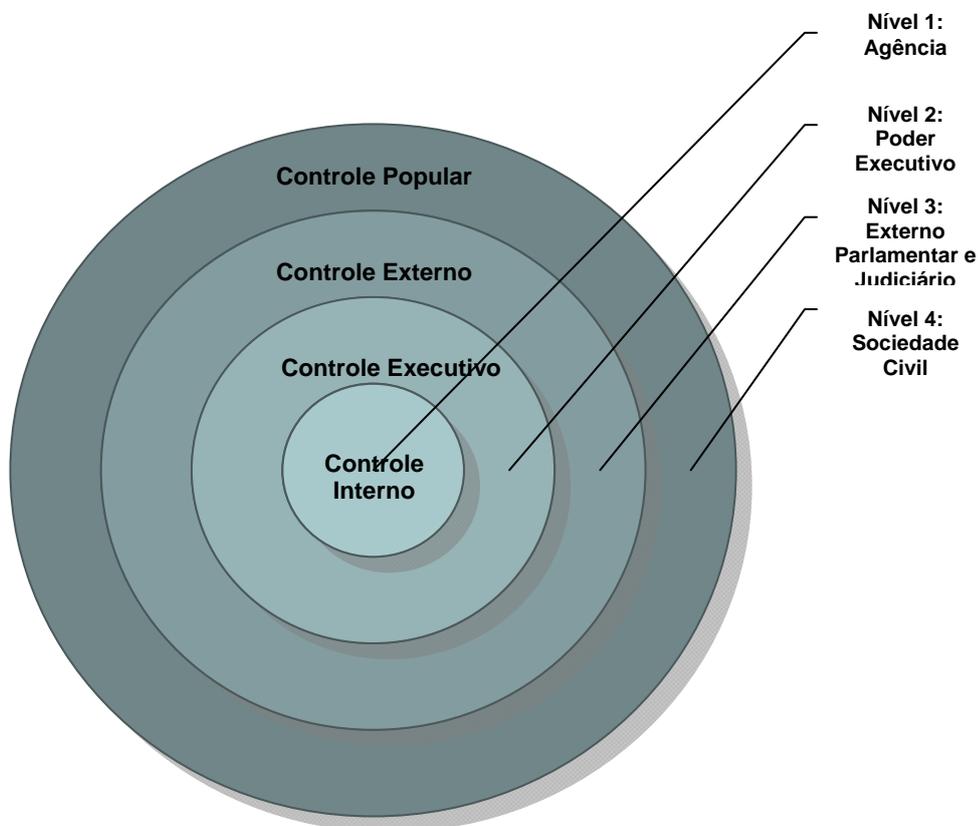
⁸⁷⁶ Gill (1994), *op. cit.*, p. 250.

⁸⁷⁷ O modelo de níveis de fiscalização e controle desenvolvido por Peter Gill é de grande relevância para o presente trabalho, uma vez que estabelece parâmetros organizacionais de que serão utilizados para a análise dos casos específicos de Brasil e Canadá no último Capítulo.

⁸⁷⁸ Magistrados também podem vir desempenhar as duas funções.

⁸⁷⁹ Hastedt (*op. cit.*, pp. 14-15) comenta, por exemplo, que falhas da CIA não costumam ser vistas como “da CIA”, mas sim “dos EUA”. Isso se aplica a outras organizações em países como Brasil, Rússia ou Israel.

Quadro III.1: Níveis de Controle – Aplicáveis à Atividade de Inteligência



Elaborado a partir das análises de Peter Gill (1994, op. cit.)

O segundo princípio geral relaciona-se ao fato de que quem produz a inteligência não pode ser o mesmo ente que fiscaliza a atividade. Isso não dizer que aqueles que são responsáveis pelas operações de inteligência devam desconsiderar que suas condutas sejam legais e não violem direitos e garantias individuais, assinala Gill, mas, em suas próprias palavras *“that is naive to believe that ministers or officials will be able to subject their own actions to effective oversight”*⁸⁸⁰. Trata-se de idéia contida no princípio da segregação das funções para a administração e o controle, segundo o qual “quem planeja não executa e quem executa não controla”⁸⁸¹.

⁸⁸⁰ Gill (1994), *op. cit.*, p. 251.

⁸⁸¹ Pelo “princípio da segregação das funções”, aquele que exerce o controle não deve realizar nenhuma outra função administrativa, sob pena de não realizar o controle com eficiência. Sobre o assunto, vide

O terceiro princípio refere-se à obrigação dos responsáveis pelas agências de inteligência estabelecerem claramente padrões e normas que sejam tão públicos quanto possível para não comprometer a segurança. Essas normas e padrões – códigos de conduta, diretrizes, orientações – serão mais detalhadas à medida que o nível de controle se aproximar mais do interno da própria agência. Nesse sentido, no âmbito do controle externo estarão a constituição, as leis sobre a atividade de inteligência e os princípios gerais de Direito, inclusive com o mandato e os limites de atuação dos serviços claramente definidos; também nesse nível está a jurisprudência que gera precedentes – e, no caso dos sistemas baseados na *common law*, decisões como precedentes vinculantes e que também podem contribuir para esclarecimentos sobre mandato e limitações. No nível do Executivo, estão os estatutos e códigos de conduta, bem como as linhas gerais da política de governo e das diretrizes para atuação dos serviços – como as prioridades e linhas gerais de atuação daquele governo –, e ainda as ordens presidenciais ou do ministro ao qual se subordina o órgão de inteligência⁸⁸². Finalmente, as diretrizes mais específicas, geradas internamente à própria agência, com detalhes relativos à implementação das ordens superiores e aos limites à conduta dos agentes. Sem esse arcabouço normativo claro não pode haver transparência, o sistema fica sujeito à discricionariedade dos agentes, e o controle torna-se muito frágil e incapacitado de fiscalizar com eficiência e eficácia⁸⁸³.

Um quarto princípio baseia-se no controle político. Assim, cada sujeito passivo responde ao sujeito ativo do nível superior a partir do interno à agência. Por exemplo, a agência ou serviço de inteligência (nível 1) é o sujeito passivo do controle que tem como sujeito ativo um órgão do Poder Executivo externo a ela (nível 2). Isso é mais claro de ser percebido em regimes parlamentaristas, onde há uma seqüência clara de transferência de autoridade do Parlamento para o Poder Executivo (Gabinete) e deste para a Administração (burocracia). Não se aplica com tanta precisão em modelos presidencialistas. Ademais, o órgão do nível 1 está sujeito ao controle simultâneo tanto das entidades do nível 2 quanto dos níveis 3 e 4.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, “Ética e controle”. In: *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 893, 13/12/2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7695>. Acesso 26/12/2007.

⁸⁸² No caso do Brasil, por exemplo, os Decretos do Presidente da República, as Portarias Ministeriais e as instruções normativas no âmbito do Executivo, bem como pareceres vinculantes de órgãos como a Advocacia Geral da União.

⁸⁸³ Essa questão – na necessidade de um arcabouço normativo abrangente – torna-se ainda mais importante em países que adotam o sistema jurídico de origem romano-germânica, como é o caso do Brasil. Sem leis – no sentido amplo – claras para orientar e limitar atuação dos serviços de inteligência e segurança, o risco de abusos é muito alto.

Há um quinto princípio segundo o qual cada entidade controladora reporta-se à autoridade executiva do seu nível. Ou seja, explica Gill, um ente fiscalizador externo à agência, mas interno ao Poder Executivo reporta-se ao Ministro responsável pelo controle daquele nível. É o que acontece como o *Inspector General* (IG), no Canadá, que se reporta ao Vice-Ministro da Segurança Pública (*Public Safety Canada*), e, no Brasil, com as Secretarias de Controle Interno (CISSET) e a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), subordinadas ao Ministro de Estado do Controle e da Transparência. Um modelo de fiscalização e controle estabelecido por Gill é reproduzido no Quadro III.2.

Um último princípio assinalado por Gill é o da necessidade de ampla cooperação entre os órgãos de controle dos diferentes níveis. Essa necessidade se evidencia, sobretudo, com o desenvolvimento da comunidade de inteligência – que opera em redes⁸⁸⁴ – e a manutenção do controle institucional mais que funcional dos serviços secretos. Ademais, ao cooperarem e trocarem informação, os organismos controladores se fortalecem e ao controle como um todo.

“Os órgãos de fiscalização são geralmente bastante pequenos, com recursos limitados, e a sua eficácia pode ser melhorada de várias formas. Uma forma de tentar proteger a sua independência é exigir que elas enviem cópias dos relatórios ao órgão de fiscalização situado no nível imediatamente superior. Dependendo dos acordos institucionais específicos, poderá haver neste caso algum tipo de restrição de confidencialidade, mas esta solução irá certamente ajudar a reduzir a dependência da fiscalização das próprias agências. Assim, por exemplo, se um órgão interno de determinada agência, tal como o “Gabinete de Responsabilidade Profissional”, enviar um relatório ao Diretor da Agência sobre um determinado assunto, uma cópia desse relatório deverá também ser enviada à instituição de fiscalização que existir dentro do ministério, por exemplo, um inspetor-geral. De forma semelhante, os relatórios de inspetores gerais enviados ao ministério deverão ter uma cópia enviada à comissão de revisão de “nível três”, seja ela uma comissão parlamentar conjunta, tal como acontece no Brasil ou no Reino Unido, ou um órgão não parlamentar, tal como o SIRC, no Canadá. Se os relatórios atravessarem as barreiras de confidencialidade que existem entre os diferentes níveis do Estado, então como se poderá manter uma segurança de

⁸⁸⁴ “(...) dificuldade inerente à tentativa de estabelecer um controle público é a própria escala e diversidade das redes de Inteligência contemporâneas, que cobrem tanto o Estado quanto os setores privados. Considerando “Inteligência” no seu sentido mais amplo, como a tentativa pelo governo de desenvolver o conhecimento com o objetivo de fornecer subsídios para as suas políticas, então estas redes são tão extensas quanto o próprio Estado e, na realidade, ultrapassam-no, entrando na esfera privada, em que as empresas em todos os setores da economia procuram vantagens competitivas pela obtenção e uso do conhecimento.” Gil (2003b), *op. cit.*, p. 70.

informações adequada? Em última análise, esta tem de se basear em troca de idéias e na confiança entre instituições de níveis diferentes, bem como na discrição exercida por aqueles envolvidos. Este é especificamente o caso dos que trabalham no “nível três” que, eleitos ou não, são de alguma forma responsáveis perante os cidadãos. É claro que estas pessoas não podem simplesmente tornar público tudo o que sabem (...), mas deverão estar preparados para desafiar o fetiche da confidencialidade, e revelar o que descobrirem, a não ser que fique claro que essas revelações irão prejudicar a segurança da nação ou os direitos individuais.”⁸⁸⁵

Certamente essa cooperação entre órgãos de controle não é simples nem fácil. Há dificuldades que vão do princípio da compartimentação – muito importante na atividade de inteligência – às diferenças entre as lealdades primárias do pessoal da agência, de outros servidores públicos, de inspetores gerais e de parlamentares. Entretanto, lembra Gill, sem a cooperação a fiscalização se fragmentará e se tornará menos eficaz. Nesse sentido, “se se quiser que o controle das redes de Inteligência seja eficaz, então deverá existir também uma rede de fiscalização”⁸⁸⁶.

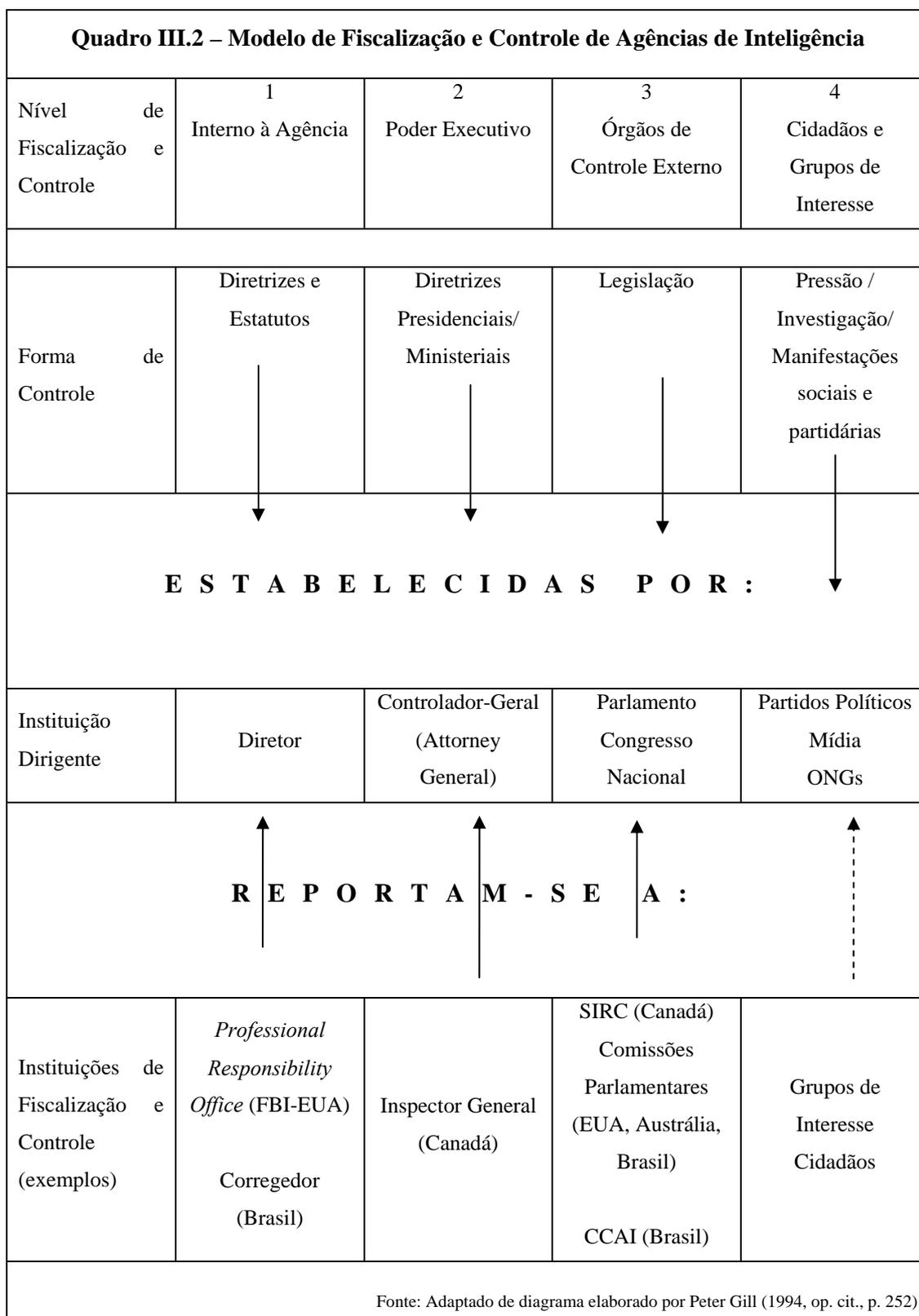
De toda maneira, em regimes democráticos, o controle da atividade de inteligência, em especial o controle externo, é percebido como fundamental para garantir a legitimidade, economia, eficácia e eficiência das ações dos serviços secretos⁸⁸⁷. Paradoxalmente, em virtude do princípio da publicidade dos atos governamentais e da proteção do Estado e da sociedade é que as organizações que atuam nessa área que envolve o secreto devem ser fiscalizadas. Muitas vezes, a natureza da atividade de inteligência e a necessidade de controle são de difícil conciliação⁸⁸⁸.

⁸⁸⁵ Gill (2003b), *op. cit.*, pp. 77-78.

⁸⁸⁶ Gill (2003b), *op. cit.*, p. 79.

⁸⁸⁷ “(...) there is a growing international consensus on the issue of democratic oversight of intelligence services. International organisations such as the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), the United Nations (UN), the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) and the Inter-Parliamentary Union all explicitly recognise that the intelligence services should be subject to democratic accountability.” Hans Born; Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, 2005, p. 13.

⁸⁸⁸ “However, the information that is required for national security purposes is highly specific and cannot by definition be divulged in advance or subjected in most cases to public debate. Neither can the intelligence services be controlled too meticulously, down to the last detail, which could hamper their operational efficiency. At the same time, they are working in democratic states where individual freedom and dignity must prevail and where no abuse of power will be tolerated by public opinion. Under such circumstances it is difficult to reconcile the requirements of secrecy on the one hand, and the need for parliamentary scrutiny and compliance with citizens’ rights, on the other”. Assembly of Western European Union - The Interim European Security and Defence Assembly, “*Parliamentary oversight of*



the intelligence services in the WEU countries – current situation and prospects for reform – Report submitted on behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations by Mrs. Kestelijn-Sierens, Rapporteur”. (Documento A/1801, 04 DEZ 2002): p. 5

Derradeira observação de Gill é que tanto as organizações que exercem *control* quanto as que fazem *oversight* (com as diferenças conceituais da terminologia anglo-saxônica apresentadas no início deste Capítulo) devem ter acesso, ao menos potencialmente, à totalidade das informações produzidas pelos serviços fiscalizados/controlados, inclusive as operacionais. Apenas dessa maneira é que os sujeitos ativos do controle terão condições para avaliar corretamente os controlados. Eis a essência da *accountability*. Passa-se, a seguir, às classificações do controle da atividade de inteligência.

CLASSIFICAÇÕES DO CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

São várias as possibilidades de classificação do controle da atividade de inteligência. Assim como acontece no controle em geral, as tipologias para a inteligência levam em conta a modalidade de fiscalização analisada, a forma como é feito, e os sujeitos que o realizam. Pretende-se apresentar aqui as perspectivas de Ugarte, Caparini, Born e a percepção de Gill sobre os níveis de controle.

José Manuel Ugarte⁸⁸⁹ assinala três tipos de controle: político partidário (subdividido no controle político de primeira ordem do Executivo e no profissional interno); o controle parlamentar, externo; e uma terceira categoria relacionada a mecanismos de proteção contra atos dos serviços de inteligência que afetem a privacidade das pessoas.

O controle político partidário, realizado pelo Poder Executivo, tem por objetivo assegurar que os objetivos a atingir – como as políticas a serem implementadas, os planos a formular e as ações a realizar – “respondam adequadamente às necessidades da sociedade em seu conjunto”. Esse controle – associado à direção da Administração⁸⁹⁰ – deve zelar, juntamente com o Parlamento, para que o orçamento seja distribuído adequadamente entre os distintos órgãos do sistema de inteligência e que “a despesa seja efetuada com racionalidade e exclusivamente em ações, tanto legítimas como necessárias e úteis para o Estado”.

⁸⁸⁹ Ugarte (2003), *op. cit.*, pp. 104-110.

⁸⁹⁰ De fato, aqui a terminologia de controle empregada por Ugarte se aproxima muito da anglo-saxônica de *control*.

A competência primeira para realizar o referido tipo de controle, afirma Ugarte, é do próprio governante – o Presidente da República, em regimes presidencialistas, e o Primeiro-Ministro, nos parlamentaristas. Nesse sentido, um marco no controle presidencial foi a Emenda Hughes-Ryan ao *Foreign Assistance Act*, aprovada pelo Congresso dos EUA em dezembro de 1974, e que estabelecia que o requisito da autorização formal do Presidente dos EUA para qualquer operação especial de inteligência (*covert action*) realizada. Isso punha a termo o argumento da *plausible denial* para as operações estadunidenses no exterior. A referida emenda também determinava que o Presidente deveria “*in a timely fashion*” informar às comissões competentes do Congresso sobre o escopo da operação.

Claro que diante da impossibilidade factual de da prática por parte do Chefe de Governo, este delega a formulação de políticas e o exercício do controle aos ministros que, por sua vez, podem estabelecer comissões ministeriais para cuidar do tema. Como exemplos de órgãos ministeriais que exercem o controle político, Ugarte cita o Comitê Interministerial para a Informação e a Segurança da República Italiana⁸⁹¹ e Comissão Delegada do Governo para Assuntos de Inteligência espanhola⁸⁹². Enquanto aquele tem funções de conselho e proposição, para o Presidente do Conselho de Ministros, e dita “diretrizes gerais e com o objetivo fundamental de obter o quadro da política informativa e de segurança”, esta tem, entre suas funções: a) propor ao Presidente do Governo os objetivos anuais do Centro Nacional de Inteligência que irão integrar a Diretiva de Inteligência; b) realizar a continuidade e avaliação do desenvolvimento dos objetivos do Centro Nacional de Inteligência; c) zelar pela coordenação do Centro Nacional de Inteligência, dos serviços de informação dos Corpos e Forças de Segurança do Estado e dos órgãos da Administração civil e militar⁸⁹³.

Fundamental, ainda, no controle político no âmbito do Executivo é a figura do ministro. Afinal, é o titular da pasta ao qual se subordina o órgão de informações que responde em primeira ordem pelos atos de seus subordinados, seja ao Presidente da República e ao Congresso Nacional – em regimes presidencialistas – seja diretamente ao Parlamento – no sistema de Westminster. Também é importante se ter claro que um ministro fraco politicamente, ignorante no que concerne à atividade ou

⁸⁹¹ Instituído pela Lei nº 801, de 24 de outubro de 1977.

⁸⁹² Estabelecida no artigo 6 da Lei Reguladora do Centro Nacional de Inteligência do Reino da Espanha.

⁸⁹³ Ugarte (2003), *op. cit.* pp. 105-106.

mesmo desinteressado nos assuntos de sua pasta pode ser tremendamente danoso para a atividade de inteligência em virtude de sua capacidade de exercer a fiscalização e o controle. O risco envolve, inclusive, o desenvolvimento de uma conduta autônoma e insubordinada por parte da agência de informações. Portanto, inegável a importância do ministro nesse contexto⁸⁹⁴.

“Um elemento de controle de fundamental importância é o ministro. Responsável político pela atividade do organismo de inteligência que dele depende, é ao mesmo tempo órgão de elaboração de políticas e de requerimentos e também importante consumidor da inteligência produzida por aquele. Trata-se de um controle político imediato e de fundamental importância, especialmente em matéria de organismos de inteligência com jurisdição no próprio país, onde o controle e a supervisão devem ser mais unidos. (...) Até o momento não temos conhecido um caso – em países institucionalmente desenvolvidos – de organismo de inteligência com faculdades de inteligência interior e contra – inteligência que não dependessem do ministro.”⁸⁹⁵

Ainda na esfera do Poder Executivo há uma subcategoria de controle chamada por Ugarte de controle profissional, interno ao próprio organismo de inteligência e realizado, primeiramente, pelo titular do órgão. Esse controle se dá sobre a conduta dos subordinados e a adequação das atividades realizadas aos planos vigentes e às requisições formuladas pelas autoridades e instituições competentes. Acrescente-se que é um controle hierárquico, originado na autoridade superiora – o chefe da agência de inteligência – mas que alcança as atribuições dos outros escalões de direção do órgão.

O controle interno profissional compreenderá os seguintes aspectos: a) a correta administração dos recursos humanos e técnicos em relação com as tarefas e missões institucionais; b) o uso adequado dos fundos destinados ao serviço, de modo que sejam racionalmente utilizados para o alcance de suas tarefas próprias; c) que os procedimentos empregados se adaptem às normas legais e regulamentares vigentes e a respeito das garantias constitucionais.

⁸⁹⁴ Exemplo pode ser o do Ministério da Defesa do Brasil, que em alguns momentos teve titulares fracos politicamente, desinteressados nas questões da pasta ou desconhecedores dos assuntos de defesa. No caso da inteligência, houve o período de fragilidade do serviço secreto, no início do Governo Fernando Collor de Mello, quando o órgão de informações ficou subordinado ao empresário Pedro Paulo Leoni Ramos, que não tinha qualquer experiência em inteligência (vide Capítulo IV).

⁸⁹⁵ Ugarte (2003), *op. cit.* pp. 106-107.

De uma forma ou de outra, qualquer instituição com um nível mínimo de organização deve dispor de mecanismos que permitam o controle interno com base nos aspectos citados. Como exemplo, Ugarte cita os arts. 15 e 16 da Lei dos Serviços de Inteligência e Segurança do Reino da Holanda. Segundo os referidos dispositivos da legislação de 2002, os chefes dos serviços são responsáveis: a) pelo segredo da informação relevante; b) pelo sigilo das fontes relevantes das quais provém a informação; c) pela segurança das pessoas que com a produção da informação. Também são responsáveis os chefes: a) pelas previsões necessárias a promover a exatidão e a completude da informação processada; b) pelas previsões necessárias de natureza técnica e organizacional para proteger o processamento da informação contra perda ou dano, e contra o processamento não autorizado; c) pela designação de pessoas que sejam exclusivamente autorizadas a executar as atividades estabelecidas previamente⁸⁹⁶.

Uma segunda forma de controle assinalada por Ugarte é o controle parlamentar, o qual requer “zelo, objetividade, profundidade, prudência e reserva na sua realização”⁸⁹⁷. Ademais, são atribuições do controle exercido pelo Poder Legislativo a verificação da legitimidade e da eficácia da atividade de inteligência, “procurando evitar neste ultimo aspecto um acionar meramente reativo, episódico e de resposta a contingências, procurando também influir permanentemente no sentido dos câmbios desejados, efetuando recomendações e procurando estimular as condutas e atitudes adequadas”⁸⁹⁸. Observa, ainda, que aqueles que exercem o controle parlamentar devem ter uma visão que “transcenda partidos políticos, mas não, certamente, a política”, uma vez que o assunto envolve interesses acima de questões partidárias⁸⁹⁹.

A última categoria de controle da atividade de inteligência assinalada por Ugarte refere-se ao controle sobre as ações dos serviços de inteligência que possam afetar a privacidade dos cidadãos. O objetivo desse controle é verificar se as referidas ações têm por finalidade exclusiva aquelas invocadas para dispor sua realização, e se a intromissão na esfera da privacidade esteja reduzida ao mínimo possível. Também compreende a tramitação de denúncias, queixas e reclamações dos particulares por alegados danos atribuídos aos serviços de inteligência.

⁸⁹⁶ Ugarte (2002), *op. cit.*.

⁸⁹⁷ Ugarte (2003), *op. cit.*, p. 108.

⁸⁹⁸ Ugarte (2003), *op. cit.*, p. 108.

⁸⁹⁹ Esse é um dos grandes problemas das comissões parlamentares de fiscalização da atividade de inteligência por todo o mundo: fazer com que políticos coloquem o interesse político-partidário em segundo plano. Por mais nobre que possa parecer a exigência, trata-se de tarefa não muito fácil.

Eminentemente de caráter legislativo e judiciário, essa terceira modalidade de controle é exercida com variados instrumentos, conforme os países, lembra Ugarte. Supõe, primeiramente, a exigência de autorizações para a realização por parte dos organismos de inteligência de atos invasores da privacidade⁹⁰⁰. Nesse sentido, há países em que autorização de uma Corte ou de um juiz especializado é necessária para o desencadeamento de certas operações de inteligência. É o caso dos EUA e do Canadá. EM outros casos, a autorização deve ser do ministro, como ocorre no Reino Unido. De toda maneira, tem-se um controle prévio baseado principalmente na autorização judicial, seja ela especializada em assuntos de inteligência ou não⁹⁰¹.

Há, ainda, dentro dessa categoria, o controle judicial *a posteriori*. O mecanismo encontra amparo no direito universal de acesso à justiça, consagro nos estamentos jurídicos das democracias. Trata-se, efetivamente, do controle judicial da Administração Pública, ao qual já se fez referência, e que vai considerar as violações cometidas contra a legislação vigente, os costumes e os princípios gerais de direito.

Uma derradeira observação sobre essa terceira classificação de Ugarte é que o controle também se exerce por meio da aprovação de leis que estabeleçam mandato e limitem as ações de inteligência e protejam a sociedade contra abusos cometidos pelos serviços secretos. Essa legislação é constitucional e infraconstitucional e também encontra amparo nos regimes jurídicos internacionais⁹⁰².

⁹⁰⁰ Por exemplo, no caso do Brasil, a necessidade de autorização judicial para a interceptação telefônica.

⁹⁰¹ “*En Latinoamérica, predomina la realización de este control por parte de los órganos judiciales ordinarios. Tal es el caso de Argentina -Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional, artículos 18 y 19. La Ley de Comunicaciones de la República Dominicana - entre otros casos - requiere autorización judicial. En el caso de Chile, regla las interceptaciones de comunicaciones en la investigación penal la Ley N° 19696 -imponiendo la autorización judicial-*. El Proyecto sobre el Sistema de Inteligencia del Estado *de ese país prevé asignar competencia para otorgar autorizaciones para la ejecución de técnicas intrusivas y métodos encubiertos a un Ministro de Corte de Apelaciones que ejerza jurisdicción en el territorio en que se realizará la diligencia. Para este efecto, cada Corte de Apelaciones designará a dos de sus miembros por el lapso de dos años y la solicitud podrá ser presentada ante cualquiera de ellos (art. 30).*” Ugarte (2002), *op. cit.*.

⁹⁰² Cite-se, por exemplo, a Convenção Americana de Direitos Humanos, o Pacto de San José da Costa Rica, assinado em 22 de novembro de 1969, que em seu art. 11 estabelece que “1. Toda pessoa tem direito ao respeito de sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade. 2. Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, na de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação. 3. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais ingerências ou tais ofensas.” Há, também a Convenção Européia de Direitos Humanos, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 e cujo art. 8º estabelece que “1. Qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência. 2. Não pode haver ingerência da autoridade pública no exercício deste direito senão quando esta ingerência estiver prevista na lei e constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem-estar econômico do país, a defesa da ordem e a

Outra classificação que convém ser mencionada é a de Marina Caparini⁹⁰³. Caparini divide a fiscalização e o controle em duas grandes categorias, baseadas nos aportes formais do exercício da *accountability*. Assim, trata de aportes fomal-legalistas (ou normativos) e de mecanismos informais de controle.

Sob a perspectiva formal-legalista, Caparini afirma que essa categoria de controle enfatiza as restrições constitucionais e legais (*legal and constitutional constraints*) e procedimentos formais para fiscalizar e controlar a atividade de inteligência. Aí estão compreendidos definições legais das funções e papéis dos serviços de inteligência, procedimentos de fiscalização e controle orçamentário, normas sobre o acompanhamento das atividades das agências, determinações sobre a prestação de contas a comissões e ao Parlamento.

Assim, dentro da categoria de mecanismos normativos de controle da atividade de inteligência pode-se assinalar:

- A estrutura constitucional e legal. Caparini defende que cada serviço de inteligência deve ser instituído por lei, com áreas de responsabilidade definidas em um mandato legal. Nesse sentido, um mandato claro é essencial para que os órgãos de fiscalização e controle possam avaliar se o órgão de inteligência tem atuado dentro do estabelecido por lei ou extrapolado suas competências. Ademais, é o arcabouço legal em que sustenta o sistema de inteligência que permite ao cidadão recorrer e buscar uma reparação quando julgar que seus direitos estão ameaçados ou foram violados. Registre-se que as normas internacionais estão também aí incluídas⁹⁰⁴.
- Controle do Executivo. Caparini segue a mesma linha de Ugarte ao se referir ao controle do Executivo, aqui entendido como o realizado por entes externos à agência, mas internos ao Governo. Nesse sentido, entre os mecanismos de controle, assinala:
 - A responsabilidade ministerial.

prevenção das infrações penais, a proteção da saúde ou da moral, ou a proteção dos direitos e das liberdades de terceiros.”

⁹⁰³ Caparini, *op. cit.*

⁹⁰⁴ Aqui cabem os mesmos comentários referente a terceira categoria de controle definida por Ugarte.

- A identificação de ameaças à segurança nacional, diretivas de gabinete, orientações gerais para a inteligência. Acrescente-se, ainda, políticas e planos de governo, ordens executivas (por exemplo, determinações do Presidente da República, portarias e ordens ministeriais).
 - Órgãos de controle do Executivo. Entre os exemplos deste mecanismo, Caparini cita os *Presidential Intelligence Oversight Board* dos EUA, que tem no *President's Foreign Intelligence Advisory Board* (PFIAB), no *Intelligence Oversight Board* (IOB) e no *Office of Management and Budget* (OMB):⁹⁰⁵. Convém lembrar as entidades italiana e espanhola de controle pertencentes ao Executivo citadas por Ugarte⁹⁰⁶.
- Controle Legislativo. Também semelhante ao assinalado por Ugardo, o controle realizado pelo Poder Legislativo ocorre por meio dos seguintes mecanismos e instituições:
 - Controle orçamentário.
 - Estabelecimento do mandato para os serviços de inteligência, bem como de prioridades e legislação relacionada.
 - Comissões de fiscalização e controle, permanentes e temporárias (para investigar denúncias, escândalos ou em momentos de crise, a exemplo das CPIs).
 - Ombudsmen.
 - Escritórios de auditoria e outros órgãos de controle de contas (como o TCU no Brasil).

⁹⁰⁵ Criado por Eisenhower em 1956, o *President's Foreign Intelligence Advisory Board* (PFIAB) é entidade singular do Governo dos EUA, cuja função é assessorar o Presidente da República no que concerne à qualidade da inteligência coletada, análises, estimativas, contra-inteligência, operações e outras atividades de inteligência. Dentro da estrutura do PFIAB está o *Intelligence Oversight Board* (IOB), órgão permanente encarregado de assessorar o Presidente no controle da legalidade de operações de inteligência no exterior. Atualmente (2008), o PFIAB é composto por 16 membros, selecionados entre cidadãos de fora do governo em virtude de suas qualificações pessoais e técnicas. Já o *Office of Management and Budget* (OMB) cuida do controle do orçamento de inteligência. Maiores informações no sítio oficial do órgão na internet (<http://www.whitehouse.gov/pfiab/>; <http://www.whitehouse.gov/omb/>), no sítio da comunidade de inteligência dos EUA (<http://www.intelligence.gov/1-relationships.shtml>), e também em Richelson (2007), *op. cit.*.

⁹⁰⁶ Ugarte (2003), *op. cit.* pp. 105-106.

- Controle Judicial. Realizado pelos órgãos do Poder Judiciário (juízes singulares e tribunais), tem por objetivo precípuo assegurar que os serviços de inteligência estão a atuar de acordo com a lei. O Judiciário interpreta o mandato das agências para autorizar operações, particularmente as que possam representar intrusão em direitos e liberdades.
- Controle Administrativo Interno. É o que Ugarte denomina controle profissional interno, acrescido da figura do Inspetor Geral. Compreende, portanto, regras internas, estatutos, diretrizes e procedimentos. Também nessa categoria pode ser elencada a doutrina de inteligência.

No que concerne aos aportes informais de controle, Caparini comenta que o enfoque se dá muito mais em valores dos profissionais de inteligência no desempenho de suas atividades quotidianas, bem como nas crenças e atitudes dos agentes políticos, da mídia e dos cidadãos. Daí que distribui esses controles informais por categorias baseadas em:

- Ética pessoal e socialização do profissional de inteligência. Sobre o assunto, Caparini lembra que a atividade de inteligência requer padrões muito altos de ética por parte seus praticantes e administradores⁹⁰⁷. Essa ética envolve inclusive o compromisso de buscar a verdade e apresentá-la ao tomador de decisão, seja politicamente aceitável ou não⁹⁰⁸. Daí a conclusão de que são as atitudes do pessoal de inteligência – especialmente seu respeito à lei e sua motivação moral – que em última análise determinarão a efetividade de um sistema de *accountability*. Atenção relevante deve ser dada, assim, ao processo de recrutamento daqueles que serão oficiais de inteligência, bem como em seu treinamento e na formação profissional com a inserção de valores e práticas democráticas, e de defesa das instituições e da sociedade.

⁹⁰⁷ Esse é o aspecto mais importante para a atuação do profissional de inteligência, segundo o General Alberto Cardoso. Durante todo seu período à frente do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, ao qual está subordinada a Abin, Cardoso buscou fomentar a consolidação de valores éticos inquestionáveis entre o pessoal de inteligência.

⁹⁰⁸ “(...) *That means that not only must analytical qualities be very high, and the community able to collect and synthesise information from multiple sources in multiple languages and multiple media, but that the intelligence must be able to respond to needs at different levels – strategic, operational, tactical and technical. It further means that even strict controls can be averted by officials who are determined to do something.*” Caparini, *op. cit.*

Associe-se a isso a integridade dos dirigentes e a normas referentes a neutralidade política⁹⁰⁹, isenção e imparcialidade⁹¹⁰.

- Lealdade pessoal (do serviço de inteligência para com o Chefe de Governo). Esse é um aspecto interessante para evitar desvios de conduta dos agentes que possam ir contra os interesses defendidos pelo Presidente ou pelo Primeiro-Ministro, evitando, por exemplo, que os órgãos de informações se envolvam em ações ilegais ou mesmo tentativas de subversão da ordem estabelecida. Não obstante, pode conduzir também ao estímulo do chefe ao recurso à *plausibile denial*.
- Atitudes de agentes políticos. Para Caparini, contribui para o controle informal a maneira como os agentes políticos percebem as questões de segurança nacional, sua relevância, os desafios a ela relacionados, bem como a convicção de que se trata de assunto acima dos interesses partidários e exige atitude conciliatória para lidar adequadamente com o tema.
- A mídia e a sociedade civil. Interessante o comentário de Caparini sobre essas categorias de “controladores”. Para ela, enquanto que para praticamente qualquer outro setor da Administração Pública a mídia e setores organizados da sociedade civil desempenham papel útil e significativo em prol da fiscalização e do controle, no setor de inteligência essa contribuição é limitada. Claro que a mídia e a academia são úteis para informar e “educar” a opinião pública, alertar políticos e a sociedade sobre problemas em um determinado setor, irregularidades e eventuais riscos relacionados a determinadas condutas dos agentes estatais e, assim, influenciar governos. Entretanto, esse controle é muito restringido pelo sigilo com que opera a comunidade de inteligência, de modo que sem informação ou com pouca informação disponibilizada a atuação desses setores acaba bastante limitada. Associa-se a isso a pequena quantidade de jornalistas e mesmo pesquisadores e acadêmicos

⁹⁰⁹ Nos últimos anos, a Abin tem enfrentado algumas dificuldades em termos de recursos humanos exatamente em virtude da politização de alguns segmentos dentro do órgão.

⁹¹⁰ Não foram poucas as vezes, em diversos países, inclusive no Brasil, que a atuação dos serviços de inteligência e o conhecimento produzido ficaram seriamente comprometidos em virtude de influências ideológicas nos trabalhos.

especialistas nesses assuntos⁹¹¹. De toda maneira, no caso da mídia, esta pode desempenhar sua função de controle informal monitorando as atividades dos serviços, acolhendo “vazamentos”, investigando. Uma última observação de Caparini é que, em geral, a atuação da mídia se dá em meio a escândalos que viram notícia⁹¹².

Enquanto a classificação de Caparini se baseia nas formas e mecanismos com os quais o controle é exercido, Hans Born⁹¹³ apresenta uma classificação baseada nos sujeitos ativos desse controle. Assim, para Born há cinco modalidades de controle dos órgãos de inteligência:

- O Controle do Executivo, o qual deve estabelecer as diretrizes, objetivos, prioridades e alocação dos recursos. Aqui, há que se falar também na importância do *Inspector General*⁹¹⁴ em modelos anglo-saxônicos ou de um controlador-geral – ou corregedor. O Inspetor Geral, normalmente não pertence à organização que fiscaliza e realiza suas atividades de controle de maneira independente e reportando-se ao Ministro ao qual está vinculado o serviço, ao Congresso ou a outra autoridade. No caso da CIA, por exemplo, até o final da década de oitenta o Inspetor Geral era indicado pelo Diretor da agência e prestava contas a ele⁹¹⁵.
- O Controle Parlamentar – uma vez que o Parlamento é ator indispensável no processo democrático de “freios e contrapesos” em regimes presidencialistas e o sustentáculo da legitimidade do Gabinete no modelo de Westminster –, devendo o Poder Legislativo fiscalizar as decisões e atos do Executivo, aprovar leis voltadas à atividade de inteligência,

⁹¹¹ No Canadá, por exemplo, o número de jornalistas especializados em inteligência não supera uma dezena de pessoas, enquanto no Brasil a situação é ainda mais precária.

⁹¹² “(...) For example, media exposés of CIA wrongdoing in 1974 (especially by the *New York Times*’ Seymour Hersh) led to the official inquiries of the Church Committee in the US and wide-ranging changes to intelligence control and oversight. The press serves as a sort of “unofficial opposition” or fall-back accountability mechanism: when internal control does not check questionable behaviour, and external control does not identify and challenge it, the potential exists in a free society for insider whistle blowing (leaks) or an investigative journalist’s report to draw attention to it.” Caparini, *op. cit.*.

⁹¹³ Born (2004), *op. cit.*, p. 4.

⁹¹⁴ “In many countries, the minister is often aided in the task of control by an Inspector-General – an institution most often established by law and endowed with various rights and responsibilities vis-à-vis both the executive and the parliament (...). In this context, the Inspector-General monitors whether the government’s intelligence policies are appropriately implemented by the services.” Born & Leigh (2005), *op. cit.*, p. 58.

⁹¹⁵ As atribuições do Inspetor Geral serão detalhadas em tópico específico, ainda neste Capítulo.

verificar as contas e autorizar o orçamento para os órgãos de inteligência do Estado.

- Controle pelo Judiciário ou jurisdicional, que controla *in concreto* a legitimidade dos atos da Administração, “anulando suas condutas ilegítimas, compelindo-a àquelas que seriam obrigatórias e condenando-a a indenizar os lesados, quando for o caso”⁹¹⁶. Reitere-se que o papel do Judiciário é fundamental na garantia dos cidadãos e dos próprios órgãos de inteligência e segurança quando estes têm que realizar determinadas operações que envolvam a intervenção sobre direitos e garantias individuais⁹¹⁷.
- Controle Interno (orgânico), entendido como o conjunto de normas e procedimentos orgânicos voltados ao estabelecimento de condutas para os agentes e servidores e prevenir abusos. Born destaca que a criação de uma cultura organizacional que estabeleça com clareza as atribuições e competências do serviço de inteligência em um regime democrático, bem como os limites de atuação de seu pessoal, assume papel de destaque sobretudo nos países de recente passado autoritário. Acrescente-se a essa modalidade a existência de rígidos, eficientes e efetivos mecanismos de punição para aqueles cuja conduta viole esses preceitos. Finalmente, em conformidade como o que defendem Caparini e Ugarte, esse quadro é completado pela preocupação com a formação de quadros conscientes da necessidade de operação da inteligência salvaguardada em preceitos democráticos e pela exigência desse comprometimento, sobretudo dos que ocupam posição de mando na organização.
- Escrutínio Independente, ou seja, o controle exercido pela sociedade civil, com destaque para os meios de comunicação, a imprensa escrita, falada e televisiva. A sociedade civil pode controlar a atividade de inteligência monitorando e denunciando os abusos e cobrando reações dos governantes.

⁹¹⁶ Bandeira de Mello, *op. cit.*, p. 222.

⁹¹⁷ Nesse sentido, interessantes alguns sistemas, como o canadense e o argentino, que dispõem de magistrados especializados com competências legais para assuntos de inteligência e segurança, aos quais os órgãos de inteligência e segurança podem recorrer para solicitar ordens judiciais.

Acrescente-se às cinco modalidades assinaladas por Hans Born o papel do Ministério Público, com suas competências constitucionais, no caso brasileiro, de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis⁹¹⁸. Como fiscal do cumprimento da lei pela Administração, e atuando de forma autônoma e independente, o Ministério Público, por exemplo, no caso brasileiro, é competente para investigar eventuais condutas incompatíveis com o ordenamento normativo e os princípios democráticos. Importante seria, no modelo brasileiro, que houvesse membros do Ministério Público especializados em temas de inteligência, o que lhes permitiria, assim como poderia também ocorrer com os magistrados, uma melhor compreensão das peculiaridades dessa atividade. A classificação do controle segundo Born está sintetizada na Tabela III.2.

⁹¹⁸ Constituição da República Federativa do Brasil, arts. 127 a 130.

Tabela III.2. Classificação do Controle da Atividade de Inteligência			
Categoria	Sujeito Ativo	Tipologia	Observações
Executivo	Poder Executivo (Alto Escalão)	Público Interno Político	Estabelece diretrizes, objetivos, prioridades e alocação dos recursos
Executivo	Inspetor-Geral Controlador-Geral Corregedor	Público Externo à organização Interno ao Executivo Político e técnico	Fiscaliza a atividade prestando contas o chefe da pasta ou à autoridade política mais alta.
Parlamentar	Poder Legislativo (Parlamento ou órgãos auxiliares compostos por não-parlamentares)	Público Externo Político	Fiscaliza as decisões e atos do Executivo, aprova leis sobre a atividade de inteligência, verifica as contas e autoriza o orçamento; autoriza operações de inteligência
Judiciário	Juízes e Tribunais	Público Externo Técnico	Controla <i>in concreto</i> a legitimidade dos atos da Administração
Ministério Público	Promotores e Procuradores	Público Externo Técnico	Fiscaliza a legalidade da atividade de inteligência e a ameaça aos direitos e garantias fundamentais em nome da sociedade
Interno (orgânico)	A própria agência/serviço de inteligência Setor de segurança orgânica	Público Interno Técnico-Político	Conjunto de normas e procedimentos orgânicos voltados ao estabelecimento de condutas para os agentes e servidores e prevenir abusos. Código de Ética.
Independente	Sociedade civil Mídia Entidades privadas	Externo Privado	Acompanha a atividade; Investiga denuncia irregularidades

Classificação estabelecida a partir das análises de Hans Born (com adaptações)

MECANISMOS NÃO-PARLAMENTARES DE CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Uma última taxonomia que merece atenção neste estudo é a estabelecida por Peter Gill⁹¹⁹, que analisa a fiscalização e o controle da atividade de inteligência a partir de níveis de controle. Reitere-se, esses níveis são o controle interno (agencial), o controle realizado pelo Poder Executivo, o controle externo público, a cargo do Poder Legislativo (e de seus órgãos auxiliares) e do Judiciário (aí incluído o Ministério Público), e o controle popular.

Controle Interno (agencial)

O primeiro nível identificado por Gill é o do controle no âmbito interno dos serviços de inteligência. Pode ser relacionado ao controle profissional interno da classificação de Ugarte e com o controle interno orgânico de Born. Seus mecanismos básicos, segundo Gill, são as auditorias internas e os colaboradores individuais voluntários (o que alguns chamariam de “delatores”).

Sobre o assunto, Gill assinala que as agências de inteligência costumam ser “deixadas de lado” por ministros e funcionários do Executivo⁹²⁰ por razões que iriam de desconhecimento sobre a atividade – melhor, portanto, deixar o serviço cuidar de suas obrigações – a receio de se envolver muito. Isso parece ser mais significativo quando o titular da pasta à qual o serviço está subordinado é um político, com outras preocupações e pretensões além do gerenciamento da inteligência.

No que concerne a essas observações de Gill, cabem alguns comentários. Particularmente em regimes que tiveram passado autoritário recente, é comum que políticos não queiram se envolver com as atividades dos órgãos de informações. Entretanto, esses órgãos devem estar subordinados a algum ministério, o que, muitas vezes, gera certo incômodo ao titular da pasta⁹²¹. Uma alternativa é vincular

⁹¹⁹ Gill (1994), *op. cit.*.

⁹²⁰ Gill (1994), *op. cit.*, p. 253.

⁹²¹ Em regimes autoritários, ao contrário, o chefe da inteligência costuma ser muito poderoso e influente. Vide os casos de Golbery, Médici, Figueiredo e Medeiros no Brasil (Capítulo IV) ou de Andropov na URSS (Capítulo I). Vale lembrar, ainda, que George Bush, antes de ser vice de Reagan e depois Presidente dos EUA foi embaixador na China e Diretor da CIA.

diretamente a agência ao Primeiro Ministro ou a Presidente da República; mas esses mandatários muitas vezes também não querem ver seus nomes diretamente associados a serviços de inteligência⁹²². Nesse sentido, a alternativa brasileira foi uma solução inteligente para não envolver políticos com a comunidade de inteligência: subordinou-se a ABIN ao Gabinete de Segurança Institucional, pasta cujo titular é um General⁹²³.

De toda maneira, é fundamental que haja mecanismos de controle interno à própria agência. Há críticas no sentido de que tais mecanismos são pouco eficazes, sobretudo por envolverem a fiscalização do órgão por agentes e setores que fazem parte de sua própria estrutura. É o que assinala Gill ao comentar os exemplos da CIA e do FBI⁹²⁴. Sobre a CIA, Gill lembra que a agência tinha vários órgãos com função de auditoria interna, inclusive um Escritório do *Inspector General* (o qual era nomeado pelo Diretor da CIA e reportava-se a ele). Apesar disso, nenhum desses órgãos foi capaz de identificar os desvios de conduta e as falhas descobertas pela Comissão Church, nos anos 1970, nem no caso Irã-Contras, na década de 1980. Isso acabou levando ao estabelecimento, pelo Congresso dos EUA, de um cargo de *Inspector General* independente para fiscalizar a CIA, em 1989.

No caso do FBI, é legendária a autonomia da agência durante as décadas de direção de Edgar Hoover⁹²⁵ e, segundo Gill, os mecanismos de controle interno pareciam ter como objetivo assegurar a obediência (quando não, submissão) do pessoal do *Bureau* aos desejos do seu Diretor⁹²⁶. De fato, controle não se fazia. Reformas tiveram início com Clarence Kelley, que se tornou Diretor do FBI em 1977. Kelley reorganizou o sistema de auditoria interna e trouxe mais responsividade à agência. Ainda assim, barreiras orgânicas e de cultura organizacional continuam fortes obstáculos ao controle interno.

Outro exemplo, então no caso brasileiro, é a figura do Corregedor-Geral que existe, por exemplo, em órgãos policiais. No caso do Departamento de Polícia

⁹²² Vide, por exemplo, o caso brasileiro, em que a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) que, inicialmente deveria estar diretamente vinculada ao Presidente da República, acabou estruturada como órgão do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), criando-se mais um nível de acesso entre o Diretor da Agência e o Chefe de Estado e Governo.

⁹²³ No caso brasileiro, os que ocuparam a Chefia do GSI até o momento (2008) têm um grau de controle absoluto da ABIN, sem questionamentos a sua autoridade. Por não serem políticos, percebem a chefia de sua pasta como missão ou um posto de comando.

⁹²⁴ Gill (1994), *op. cit.*, pp. 253-254.

⁹²⁵ Hoover esteve à frente do FBI durante nada menos que 48 anos, de 1924 a 1972.

⁹²⁶ Gill (1994), *op. cit.*, p. 254.

Federal, além do Corregedor-Geral⁹²⁷, há o Conselho de Ética e Disciplina e o Conselho Superior de Polícia. E, claro, no âmbito da Administração Pública há os órgãos internos de fiscalização de contas.

Sobretudo em órgãos de segurança e inteligência, o que deve ficar claro em termos de controle intra-agencial, é a importância da existência de um setor para avaliar a conduta dos servidores do órgão e as operações desencadeadas. Esse setor deve, a princípio, estar diretamente ligado ao Diretor-Geral, prestando contas somente a ele. Natural que haja, ainda, outros organismos de controle mais setorizados. Orientações específicas sobre o desenvolvimento do controle interno à agência serão analisadas em tópico próprio ainda neste Capítulo.

Além do(s) órgão(s) interno(s) para realizar a fiscalização e o controle, essas atividades na agência devem contar também com a colaboração do próprio pessoal do órgão. Nesse aspecto, Gill assinala a relevância de se estimular que servidores informem sobre irregularidades e tenham acesso aos superiores ou ao órgão específico de controle⁹²⁸. Essa modalidade se coaduna com a perspectiva de controle informal de Caparini⁹²⁹.

Controle do Executivo

No segundo nível, o do Poder Executivo, Gill identifica três mecanismos: a supervisão ministerial, as comissões de segurança e o inspetor geral. No que concerne à supervisão ministerial, Gill⁹³⁰ assinala como exemplos importantes o do *Attorney*

⁹²⁷ As atribuições do Corregedor-Geral estão previstas no art. 31 do Regimento Interno do DPF, instituído pela Portaria n° 1.300, de 4 de setembro de 2003.

⁹²⁸ A título de exemplo, à época em que Ariel De Cunto era Diretor-Geral da Abin, foi estabelecida prática salutar em que o Diretor-Geral disponibilizava uma tarde por semana em sua agenda para receber servidores em seu gabinete, podendo-se tratar ali de qualquer assunto diretamente com o titular do órgão. Essa prática foi seguida pela sucessora de De Cunto e seus adjuntos. Registre-se, ainda, o fato de De Cunto buscar conhecer todos os servidores da Agência. Outra prática interessante do coronel era de almoçar com os concursados que faziam o curso de formação para ingresso no órgão. Já o delegado Mauro Marcelo de Lima e Silva, que comandou a Abin entre 2004 e 2005 tinha uma prática que entrou para o folclore da organização: almoçava com os servidores aniversariantes e lhes dava uma foto sua de presente (!).

⁹²⁹ “*There is therefore a need to incorporate some protection for what might be described as informal mechanisms for ‘internal oversight’, specifically ‘whistleblowers’, alternatively described as ‘ethical resisters’.*” Gill (1994), *op. cit.*, p. 255.

⁹³⁰ Gill (1994), *op. cit.*, pp. 258-259.

*General*⁹³¹ (nos EUA e na Austrália), o *Solicitor General* (Canadá), cargo substituído pelo de Ministro da Segurança Pública com a criação deste ministério, e o *Home Secretary* (Reino Unido). O Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional e o Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União também têm esse papel no Brasil.

Uma vez que a supervisão ministerial já foi objeto de análise em outras classificações, o que convém assinalar sobre as observações de Gill é que lembra que, apesar de em regimes parlamentaristas a responsabilidade do ministro da pasta ser absoluta em virtude da subordinação hierárquica dos servidores ao Ministro, isso nunca se aplicou efetivamente aos órgãos de inteligência e segurança na Grã-Bretanha exatamente porque nem os serviços de informações nem as instituições policiais jamais fizeram parte de semelhante estrutura hierárquica. De toda maneira, registra, ainda que ministros não tenham tempo nem inclinação para exercer funções de fiscalização e controle sobre as comunidades de inteligência e segurança, isso deve ser estimulado⁹³². Nesse sentido, Ugarte já comentou a importância do ministro para o controle.

Quanto ao estabelecimento de comissões ministerial para supervisionar o aparato de inteligência, as observações de Gill coincidem com as de Ugarte. Cita o exemplo da *Security Commission*, criada no Reino Unido em 1964, a qual se encontrava apenas por determinação do Primeiro-Ministro para tratar de algum problema específico de segurança, encarregando-se de relatórios esporádicos de revisão. Gill também faz críticas à eficiência e eficácia dos PFIAB e do IOB estadunidenses.

Dentro da perspectiva de controle no âmbito do Executivo, o recurso mais relevante assinalado por Gill é o instituto do *Inspector General* (IG). Segundo Gill, trata-se do principal método mais importante por meio do qual se pode realizar fiscalização e controle no âmbito do Executivo, sendo muito ferramenta importante para o ministro especialmente em regimes parlamentaristas. Geralmente, o IG responde diretamente ao ministro e pode realizar auditoria independente nos órgãos que controla.

Hans Born e Ian Leigh identificam o instituto do *Inspector General* como autoridade independente de fiscalização e controle dentro da Administração Pública⁹³³. Lembram que tanto o IG quanto auditores e comissões administrativas de inquérito têm

⁹³¹ Nos EUA, com a criação do *Department of Homeland Security* e do cargo de *Director of National Intelligence*, os titulares dessas pastas passaram a exercer algumas das funções de supervisão ministerial do *Attorney General* no que concerne à comunidade de inteligência e segurança.

⁹³² Gill (1994), *op. cit.*, p. 260.

⁹³³ Born & Leigh (2005), *op. cit.*, p. 110.

por objetivo permitir ao Governo assegurar-se de que terá toda a informação relevante sobre a conduta de seus serviços de inteligência e de que estes estão agindo de acordo com as políticas estabelecidas.

Ainda segundo Born e Leigh, onde primeiro se cogitou o instituto do IG foi nos EUA, de modo que em 2005 havia cerca de uma dúzia de IG para a comunidade de inteligência estadunidense, todos independentes das agências sob sua jurisdição. Claro que há distinções entre as atividades de cada IG nos EUA: alguns escritórios foram criados por lei (como os IG para a CIA e para o Departamento de Defesa); outros constituíram-se administrativamente a partir de determinação do Secretário (Ministro) da pasta (v.g., os encarregados da *Defense Intelligence Agency* e do *National Reconnaissance Office*). Ademais, alguns reportam-se ao Congresso e ao Executivo, enquanto outros só prestam contas ao chefe da pasta ou a outras autoridades do Executivo, como o Conselho de Segurança Nacional⁹³⁴. Ugarte lembra os propósitos da criação do cargo de inspetor geral da CIA:

“(...) criar um escritório objetivo e efetivo, adequadamente responsável perante o Congresso, para iniciar e levar a efeito, de forma independente, inspeções, investigações e auditorias relativas a programas e operações da Agência; (...) prover liderança e recomendar políticas traçadas para promover economia, eficiência e eficácia na administração de tais programas e operações, e detectar fraude e abuso em tais programas e operações; (...) prover meios para manter o diretor plena e correntemente informado sobre os problemas e deficiências relativos à administração de tais programas e operações, e a necessidade de, e o progresso de, ações corretivas; e na forma prescrita por esta seção, assegurar que a Comissão Seleta de Inteligência do Senado e a Comissão Permanente Seleta de Inteligência da Câmara de Representantes sejam mantidas informadas, de modo similar, sobre os problemas significativos e deficiências, assim como sobre a necessidade de, e o progresso de, ações corretivas (...)”⁹³⁵

Outro aspecto importante do ofício do IG diz respeito a sua esfera de sigilo. Convém ter claro que o IG não tem função precípua de informar ao público, à sociedade civil, sobre o objeto de sua fiscalização. Não lhe cabe, assim, assegurar a *accountability* dos serviços de inteligência e segurança junto à opinião pública, mas sim

⁹³⁴ Sobre o assunto, vide <http://www.milnet.com/usint/int023.htm>. Há, também o Capítulo 14 do Relatório *Preparing for the 21st Century – An Appraisal of U.S. Intelligence*, produzido pela *Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community*, do Congresso dos EUA (disponível em <http://www.gpoaccess.gov/int/report.html>).

⁹³⁵ Ugarte (2003), *op. cit.*, p. 122.

ao Executivo. Os escritórios dos IG, portanto, são órgãos de assessoramento do Governo, em particular do Poder Executivo e a ele devem reportar-se em primeira instância, ainda que haja casos em que a apresentação do trabalho IG perante o Legislativo também possa/deva ocorrer, como acontece na Austrália e com alguns IG dos EUA⁹³⁶.

O caso mais notório e eficiente de IG é o canadense⁹³⁷, em que a lei estabelece um escritório do inspetor geral para fiscalizar o CSIS – não se encarregando das outras organizações de inteligência. O papel do *Inspector General* do Canadá será objeto de análise específica no último capítulo deste trabalho.

Outro sistema onde se destaca o mecanismo do IG é o australiano⁹³⁸. Nesse caso, o cargo de *Inspector-General of Intelligence and Security* (IGIS) foi criado pelo *Inspector-General of Intelligence and Security Act 1986*, a partir das recomendações da segunda Comissão Hope⁹³⁹. Ao contrário de seu congênere canadense, compete ao IGIS da Austrália a fiscalização das seis principais agências que compõem a comunidade de inteligência daquele país: *Australian Secret Intelligence Service* (ASIS); *Australian Security Intelligence Organisation* (ASIO); *Defence Imagery & Geospatial Organisation* (DIGO); *Defence Intelligence Organisation* (DIO); *Defence Signals Directorate* (DSD); e *Office of National Assessments* (ONA). O escritório do IGIS é vinculado diretamente ao gabinete do Primeiro-Ministro, reportando-se a este e ao Parlamento.

A partir de uma solicitação de ministro, uma denúncia ou reclamação de particular ou de ofício, o IGIS pode iniciar uma investigação e solicitar informações das agências e verificar se estão atuando de acordo com a lei, as diretrizes ministeriais, de maneira correta (*propriety*), considerando, particularmente a proteção aos direitos

⁹³⁶ “Whether an office of this kind reports to the government or to Parliament, in either case, careful legal delineation of its jurisdiction, independence and powers are vital. Independent officials may be asked to review an agency’s performance against one or more of several standards: efficiency, compliance with government policies or targets, propriety or legality. In any instance, however, the office will need unrestricted access to files and personnel in order to be able to come to a reliable assessment. In practice an independent official is unlikely to be able to scrutinise more than a fraction of the work of an agency. Some of these offices work by ‘sampling’ the work and files of the agencies overseen – this gives an incentive for the agency to establish more widespread procedures and produces a ripple effect. Some also have jurisdiction to deal with individual complaints (...)” Born & Leigh (2005), *op. cit.*, p. 111.

⁹³⁷ Gill (1994), *op. cit.*, p. 263; e Born & Leigh (2005), p. 110.

⁹³⁸ Sobre o sistema australiano de fiscalização e controle da atividade de inteligência, vide <http://www.igis.gov.au/account.cfm>.

⁹³⁹ Informações sobre o IG australiano estão disponíveis no sítio oficial na internet <http://www.igis.gov.au/>.

humanos e as garantias individuais. O IGIS tem acesso pleno a toda documentação produzida e pode convocar oficiais de inteligência para depor. Seus relatórios vão para o ministro da pasta á qual esteja subordinada a agência, produzindo ainda relatórios anuais ao Primeiro-Ministro e ao Parlamento⁹⁴⁰.

Gill critica o modelo australiano em virtude de suas amplas atribuições – de fato, lembra que o IGIS assume as funções do IG do Canadá e do SIRC – diante do pequeno staff. Também acusa a instituição australiana de ineficiente e pouco comprometida com o aprofundamento das investigações que realiza. Foge ao escopo do presente trabalho análise mais detalhada do modelo australiano e de sua eficiência e eficácia.

Na África do Sul, foram criados os cargos de Inspectores Gerais, os quais se reportam ao Parlamento⁹⁴¹. No caso dos serviços de inteligência civis, o cargo de IG foi estabelecido pelo *Act 40 of 1994*, e reformulado pelo *Intelligence Services Control Amendment Act (Act 66 of 2002)*. De acordo com essa legislação, o IG encontra-se vinculado ao Ministro dos Serviços de Inteligência, e tem por função revisar as atividades da comunidade de inteligência sul-africana e investigar denúncias apresentadas por qualquer cidadão ou pela Comissão Permanente de Inteligência do Congresso da África do Sul (*Joint Standing Committee on Intelligence – JSCI*)⁹⁴². O IG

⁹⁴⁰ Esses relatórios estão disponíveis em <http://www.igis.gov.au/annual.cfm> (acesso em 01/01/2008).

⁹⁴¹ Sobre o controle da atividade de inteligência na África do Sul vide THE INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES. *Submission on Intelligence Governance and Oversight in South Africa to the Ministerial Review Commission on intelligence by The Institute for Security Studies*. Published in May 11th, 2007. Disponível em <http://www.intelligence.gov.za/Ministerial%20Review%20Commission/Submissions/Submission%20%20-%20ISS1%20on%20Intelligence.pdf> (acesso em 01/01/2008).

⁹⁴² “*The IG: first, the new Act deemed that there should only be one Inspector-General of Intelligence, once again pointing to the difficulty in appointing even one, let alone multiple IGs. In addition, the IG’s mandate was expanded to include the ability “to order investigation by and to receive a report from the Head of a Service or the Inspector-General regarding any complaint received by the Committee from any member of the public regarding anything which such member believes that a Service has caused to his or her person or property”. The IG’s overall mandate was expanded and defined to include “(a) to monitor compliance by Service with the Constitution, applicable laws and relevant policies on intelligence and counterintelligence; (b) to review the intelligence and counter-intelligence activities of any Service; (c) to perform all functions designated to him or her by the President or Minister responsible for a Service.” Furthermore, the IG would “(cA) receive and investigate complaints from members of the public and members of the Services on alleged maladministration, abuse of power, transgressions of the Constitution, laws and policies referred to in paragraph (a), corruption and improper enrichment of any person through an act or omission of any member”. Finally, the IG now had “(d) to submit certificates to every Minister responsible for a Service...(e) to submit reports to the Committee ... (f) to submit reports to every Minister responsible for a Service pursuant to the performance of functions contemplated in paragraphs (a), (b), (c) and (cA)”.* Kevin A. O’Brien. *Controlling the Hydra: an Historical Analysis of South African Intelligence Oversight*. Conference paper presented at the Seminar Making Intelligence Accountable: Executive and Legislative Oversight of Intelligence Services, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces in Oslo, Norway, September 2003, pp. 44-45.

é nomeado pelo Presidente da República, mediante aprovação de dois terços dos membros da Assembléia Nacional⁹⁴³. A África do Sul possui ainda uma Comissão Ministerial de Revisão, nomeada pelo Ministro dos Serviços de Inteligência com o objetivo de assessorá-lo no sentido de fortalecer o controle dos serviços de informações, garantindo que estes atuem de acordo com a constituição, as leis e os princípios democráticos e buscando minimizar condutas ilegais e arbitrariedades⁹⁴⁴.

Controle Judicial

Ao tratar do terceiro nível, Gill faz referência ao controle externo e assinala o controle parlamentar, o controle judicial e aquele realizado por “órgãos especiais de revisão” (*special review bodies*). Uma vez que o controle parlamentar será aprofundado em tópico específico, passa-se aos outros dois.

No que concerne ao controle judicial, Gill lembra a obrigação dos agentes públicos não estão acima da lei e que o judiciário tem função precípua de proteger a sociedade contra o abuso de poder. O maior problema, ressalta, é que em alguns modelos se tenta excluir questões de segurança nacional da tutela do judiciário. Essa percepção é muito clara nos EUA, que têm larga tradição de controle judiciário que não aceita que qualquer assunto não possa ser apreciado pelo Poder Judiciário. Percepção semelhante ocorre também no Brasil, onde, segundo a própria Constituição, em seu art. 5º, XXXV, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”⁹⁴⁵.

No sistema de Westminster, comenta Gill, essa visão é inversa. De fato, assinala que no Reino Unido, tradição do modelo conduz à falta de ingerência do

⁹⁴³ Maiores informações podem ser obtidas a partir do sítio oficial do Ministério para Serviços de Inteligência da África do Sul (*Ministry for Intelligence Services*): <http://www.intelligence.gov.za/>.

⁹⁴⁴ Sobre a Comissão sul-africana, vide:

<http://www.intelligence.gov.za/Ministerial%20Review%20Commission/index.asp> (acesso em 01/01/2008).

⁹⁴⁵ Trata-se aqui do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, conhecido como direito de ação, que primeiramente encontrou amparo no ordenamento constitucional brasileiro com a Carta de 1946. É um direito público subjetivo exercitável até mesmo contra o próprio Estado, que não pode recusar-se à prestação da tutela jurisdicional. Também chamado de princípio da acessibilidade ampla ao Poder Judiciário.

judiciário em assuntos de segurança nacional⁹⁴⁶. E cita os comentários de Lord Diplock no Parlamento britânico, a partir da referência de Supperstone⁹⁴⁷:

*“National Security is the responsibility of the executive government; what action is needed to protect its interests is... a matter upon which those upon whom the responsibility rests, they and not the courts of justice, must have the last word. It is par excellence a non-judicial question. The judicial process is totally inept to deal with the sort of problems that it involves.”*⁹⁴⁸

Portanto, ao contrário do que acontece em regimes presidencialistas, onde a separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos exige um controle judicial efetivo, no modelo de Westminster o princípio da supremacia do Parlamento pode ser usado como argumento para colocar determinadas questões – como segurança nacional e inteligência – à parte da tutela do Poder Judiciário. Vale ressaltar, no entanto, que no modelo canadense o Judiciário participa de maneira mais significativa, autorizando, por exemplo, determinadas operações de inteligência.

Órgãos Especiais de Revisão” (*special review bodies*)

No que concerne ao que Gill identifica como *special review bodies*, são órgãos de controle externo com compostos por não-parlamentares e que têm a função de realizar fiscalização independente. O principal exemplo citado por Gill é SIRC canadense, o qual será estudado com profundidade no último capítulo deste trabalho. No caso australiano, havia o *Security Appeals Tribunal* (SAT), presidido por um juiz e com função de receber denúncias contra servidores públicos e conduzir investigações sobre candidatos a ocupar cargos públicos. O SAT foi extinto em 1996 e suas atribuições transferidas para o *Administrative Appeals Tribunal* (AAT). Em Portugal, há o já citado Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa (CFSIRP).

Como órgãos externos de controle, Gill assinala, ainda, os Comissariados, geralmente com a função de apurar denúncias ou avaliar queixas contra

⁹⁴⁶ “In the UK the dominant view is that the issue [national security] is not for the judges.” Gill (1994), *op. cit.*, p. 281,

⁹⁴⁷ Michael Supperstone. “The Law relating to Security in Great Britain”. In: Ken G. Robertson. *British and American Approaches to Intelligence*. Basingstoke: Macmillan, 1987, pp. 224-225.

⁹⁴⁸ Gill (1994), *op. cit.*, p. 282.

as organizações sob sua jurisdição, como os Comissários canadenses para a *Communications Security Establishment* (CSE) e para a Real Polícia Montada (RCMP)⁹⁴⁹.

O Controle Popular

No último nível está o controle popular. Gill lembra que o debate público sobre inteligência é menos intenso e mais raro do que em outras áreas das políticas públicas como educação, saúde ou seguridade social. Em países como Brasil e o Canadá, isso é menos intenso ainda – apesar do crescimento da insegurança pública naquele e da ameaça do terrorismo neste vir estimulando algum debate, todavia muito incipiente, nesses países sobre o papel dos serviços de inteligência. De toda maneira, a questão central dessa relação entre Estado e sociedade estaria baseada na tentativa do Estado de esconder o máximo possível sua atuação na área de informações e na necessidade da opinião pública de conhecer mais sobre isso⁹⁵⁰. Certamente é uma discussão que continuará enquanto houver Estado e, por conseguinte, atividade de inteligência.

Aspecto interessante do controle popular repousa no fato de que, particularmente na área de inteligência, a intensidade desse controle varia conforme a formação histórico-cultural de um povo, o sistema político, e a confiança de uma sociedade no Estado. Assim, nos EUA que têm uma tradição de participação popular incontestável na Administração dos negócios públicos e uma sociedade tremendamente atenta e crítica à conduta dos governantes, o controle do Estado frente a risco de abusos contra os cidadãos é muito alto. Já no Reino Unido isso é mais complexo, em virtude da tradição de supremacia do Parlamento e da idéia de que segurança nacional é assunto que deve ficar adstrito às mais altas esferas de governo. A França, por sua vez, é caracterizada por um Estado forte e que não admite grande ingerência nesse tipo de assunto – isso se reflete nas dificuldades de controle dos serviços de inteligência naquele país⁹⁵¹. Canadá e Brasil serão estudados no último capítulo.

⁹⁴⁹ Ambos também serão analisados no último capítulo.

⁹⁵⁰ Gill (1994), *op. cit.*, p. 296.

⁹⁵¹ Destarte, mesmo o controle parlamentar da atividade de inteligência na República Francesa praticamente inexistente.

Gill lembra ainda que, mesmo nos EUA, ainda há poucos grupos organizados contribuindo para o debate sobre inteligência. Naquele país destacam-se a *Association of Former Intelligence Officers* e o *Center of National Security Studies*. Há, ainda outras associações que reúnem profissionais de inteligência, acadêmicos e o público em geral interessado no assunto, com o crescimento dos *think tanks* que contribuem para o fomento ao debate e, naturalmente, à maior fiscalização por parte da sociedade. Exemplos são a *International Association for Intelligence Education* (IAFIE), a *International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts* (IALEIA), e associações de acadêmicos com a *Federation of American Scientists* (FAS) e a *International Studies Association* (ISA), ambas com setores voltados aos estudos de inteligência⁹⁵².

Outro grupo importante nos EUA, destaca Gill é o *Consortium for the Study of Intelligence*, criado em 1979 sob os auspícios dos *National Strategy Information Center*, que reúne acadêmicos, produz publicações e promove colóquios para tratar de diversos aspectos da atividade de inteligência nos EUA⁹⁵³. Nesse sentido, convém registrar a importância da academia no debate público e no fomento ao controle da atividade de inteligência.

Loch Johnson faz referência, também, aos grupos de pressão no Legislativo – *lobbies* – e à mídia como elementos importantes nesse contexto⁹⁵⁴. Não obstante, também registra os problemas e as dificuldades que enfrentam essas organizações para exercer sua influência sobre a atividade de inteligência. No que concerne aos grupos de interesse que poderiam influenciar a política, Johnson lembra que são poucos os envolvidos com inteligência e que mesmo estes não podem tratar de seus descontentamentos e queixas em público, em virtude da natureza sigilosa de seu trabalho⁹⁵⁵. Já no que concerne à mídia, há as barreiras naturais à imprensa criadas pelos serviços de informações. Isso se justifica por razões de segurança nacional, mas pode acabar isolando a comunidade de inteligência e dificultando a *accountability* e o controle.

⁹⁵² Todas essas organizações dispõem de sítios na internet.

⁹⁵³ O sítio do *Consortium* na internet é <http://www.intelligenceconsortium.org/index.htm>.

⁹⁵⁴ Johnson (2004), *op. cit.*, p. 4.

⁹⁵⁵ Exemplo citado por Johnson é o da Boeing Corporation, responsável pela produção dos satélites de vigilância.

Uma vez que já foram feitos comentários sobre o controle popular, que coincidem com as observações de Gill referentes a esse nível de controle, segue-se a um dos aspectos centrais deste trabalho: o controle parlamentar da atividade de inteligência.

O CONTROLE PARLAMENTAR DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Dentre as diversas modalidades de controle, o exercido pelo Parlamento é de grande relevância em uma democracia. Nas palavras de Ugarte, “não há dúvida de que o Congresso constitui um símbolo de controle fundamental nos países democráticos”⁹⁵⁶. Sobre o tema, Llanos e Mustapic⁹⁵⁷ ressaltam que “o controle parlamentar é uma peça central na arquitetura democrática” e que “com ele se procura evitar que a vontade dos legisladores seja desvirtuada, pelo Executivo ou pela burocracia, no momento de ser colocada em prática”.

Apesar de já ter sido feita alusão ao histórico do controle parlamentar, convém destacar a relevância da experiência estadunidense, desenvolvida a partir dos resultados das Comissões Church (no Senado) e Pike (na Câmara)⁹⁵⁸ e da criação das comissões permanentes de controle nas Câmaras Alta e Baixa do Congresso dos EUA, respectivamente *Senate Select Committee on Intelligence* (SSCI), em 1976, e *House Permanent Select Committee on Intelligence* (HPSCI), em 1977. O Poder Legislativo federal norte-americano implementou, assim, durante a década de 1980, um dos mais importantes mecanismos de controle parlamentar, com destaque para o Senado, que

⁹⁵⁶ Ugarte (2003), *op. cit.*, p. 110.

⁹⁵⁷ Llanos & Mustapic, *op. cit.*, p. 9.

⁹⁵⁸ Ambas as comissões, presididas pelo Senador Frank Church e pelo Deputado Otis G. Pike, foram criadas para apurar as irregularidades cometidas pela comunidade de inteligência nas décadas de 1960 e 1970, particularmente pela CIA e pelo FBI. Entre as condutas identificadas havia desde operações para matar líderes políticos estrangeiros – como as tentativas de assassinato de Fidel Castro pela CIA – a violações a direitos civis cometidos pelo FBI, inclusive com a perseguição de lideranças como Martin Luther King Jr. – ficou constatada uma tentativa do FBI de chantagear King às vésperas deste receber o Prêmio Nobel da Paz e mesmo iniciativas para induzir o reverendo a cometer suicídio. Problemas relacionados à Guerra do Vietnã e ao Caso Watergate também estiveram sob o escrutínio das Comissões que chegaram a conclusões semelhantes. Entretanto, o relatório final da Comissão Pike nunca chegou a ser formalmente publicado, já que não houve sua aprovação pela Câmara por razões políticas. No Senado, por sua vez, o Relatório Final da Comissão Church foi aprovado e publicado em 1976, tornando-se a base para o desenvolvimento dos mecanismos de controle externo dos EUA.

passou por seu “batismo de fogo” com o caso Irã-Contras (1987) na Administração Reagan⁹⁵⁹.

Por que o Legislativo deve Controlar a Atividade de Inteligência?

Hans Born assinala quatro razões para a participação do Poder Legislativo no processo de fiscalização e controle da atividade de inteligência⁹⁶⁰: primeiramente, há sempre o risco de que se cometam abusos na atividade de inteligência. Nesse sentido, a fiscalização parlamentar das ações dos serviços de inteligência busca prevenir e coibir esses abusos.

Em segundo lugar, Born lembra que o controle por parte do Poder Legislativo é fundamental para que o Poder Executivo não extrapole em suas competências e se utilize dos órgãos de inteligência para fins político-eleitorais ou até partidários. Inteligência é uma atividade de Estado, não devendo ser “politizada” por interesses de grupos ou facções de governo. Nesse contexto, também é importante que os parlamentares que atuam em órgãos de controle estejam conscientes de que ali exercem funções de Estado, devendo colocar de lado posições políticas em prol do interesse comum de salvaguardo do Estado e das instituições democráticas⁹⁶¹.

Esse “comprometimento com as funções de Estado e não com interesses políticos” por parte dos membros das comissões parlamentares de controle muitas vezes não é assimilado com clareza e, mesmo em democracias consolidadas, não são raros escândalos envolvendo a revelação por parlamentares de informações às quais tiveram acesso sob a égide do sigilo, e que acabam provocando graves prejuízos aos interesses e à segurança nacional⁹⁶². A maneira de se evitar esse tipo de problema, ou ao menos

⁹⁵⁹ Sobre o assunto, sugere-se os trabalhos de Johnson e Ott, além de artigo do próprio Senador Church e a monografia de Snider (vide bibliografia).

⁹⁶⁰ Born (2004) *op. cit.*, p. 5.

⁹⁶¹ “*In the U.S. and the United Kingdom, many of those responsible for overseeing intelligence in both national legislative bodies are currently involved in investigating the functioning of the services as well as the conduct of political leaders responsible for tasking and directing the services. Parliamentarians need to guarantee a viable system of checks and balances that prevents one branch of the state from dominating.*” Born (2004): p. 5.

⁹⁶² Exemplo importante é os das comissões de controle da atividade de inteligência do Congresso dos EUA, particularmente a do Senado (SSCI). Sobre o assunto, há trabalho muito interessante de Marvin C. Ott, “*Partisanship and Decline of Intelligence Oversight*” (In: Roger Z. George & Robert D. Kline (eds.). *Intelligence and the National Security Strategist: Enduring Issues and Challenges*. Lanham: Rowman & Littlefield Pub., 2006, pp. 103-123), no qual o autor faz um retrospecto dos trinta anos de controle legislativo nos EUA e chama atenção para o que assinala como o “período de ouro” da Comissão do

diminuir a probabilidade de sua ocorrência, é, além da conscientização dos parlamentares e dos funcionários das Casas que tenham acesso a dados sigilosos, estabelecer mecanismos legais rígidos de punição para a divulgação de informações confidenciais, obtidas em virtude do cargo. Tais punições devem englobar perda do mandato, inelegibilidade e até prisão.

Um terceiro argumento para a irrestrita fiscalização do Parlamento sobre a Atividade de Inteligência, registra Born, repousa no fato de que são os parlamentares, legítimos representantes do povo, que votam e autorizam o orçamento para os serviços de inteligência. Assim, quanto mais os membros do Legislativo conhecerem os serviços de inteligência, suas peculiaridades, objetivos, ações e limitações, mais facilmente perceberão a importância da atividade. Com isso, pode haver uma maior inclinação desses políticos a apoiar propostas de emendas no orçamento para o setor de inteligência e defender acréscimos na verba para a atividade.

Claro que a fiscalização parlamentar também tem por objetivo verificar se os recursos foram empregados de maneira apropriada⁹⁶³. Daí a importância de que o Parlamento seja o derradeiro avaliador do desempenho dos serviços de inteligência, considerando, inclusive, sua eficiência. Isso só pode ser conseguido com um exercício efetivo do controle parlamentar⁹⁶⁴.

Finalmente, o Parlamento, em defesa de seus representados, tem a obrigação de verificar se os direitos humanos e as garantias individuais e a legislação em vigor são respeitados pelo Estado e, mais especificamente, pelos serviços de inteligência em suas operações. Esse, de fato é o primeiro propósito do controle parlamentar, segundo o Relatório de Kestelijn-Sierens para a Comissão para Relações Públicas e Parlamentares da Assembléia da União Européia Ocidental, aprovado em 12 de novembro de 2002⁹⁶⁵.

Senado, os anos 1980, quando o órgão atuava de maneira isenta e não-partidária e tinha em seus quadros de assessoramento um *staff* técnico independente e sem comprometimento político.

⁹⁶³ Born & Leigh (2005), *op. cit.*, p. 77.

⁹⁶⁴ DCAF. “*Parliamentary Oversight of Intelligence Services*”. *DCAF Backgrounder (separata)*, 03/2006, p. 2.

⁹⁶⁵ “*The first purpose of the role played by the parliaments in this area is to check compliance by the intelligence services with the legislative framework that they themselves set when they adopted the laws instituting those services, and whose prime objective is to ensure that a balance is struck – between security and individual freedom and between the collective interests of society and the rights of individual citizen – that takes account of the real situation and history of the country concerned.*” Assembly of Western European Union - The Interim European Security and Defence Assembly, “*Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries – current situation and prospects for reform –*

Sem dúvida, além do cidadão, os próprios serviços de inteligência lucram com essa fiscalização, pois podem operar, dentro de princípios democráticos, com respaldo do Poder Legislativo. O Parlamento, nesse caso, atuaria como intermediário entre os serviços de inteligência e a opinião pública, tendo um papel educacional no sentido de educar esta sobre a importância e a necessidade daqueles, desde que operem sob condições democraticamente aprovadas⁹⁶⁶.

Dificuldades e Desafios para o Efetivo Controle Parlamentar

A experiência tem demonstrado que há dificuldades no exercício do controle da atividade de inteligência pelo Parlamento. Um dos fatores que dificulta o controle é o desconhecimento dos parlamentares e assessores das peculiaridades da atividade. Além disso, segundo Thomas Bruneau⁹⁶⁷, em muitos países, mesmo em democracias consolidadas, os governos às vezes colocam empecilhos à fiscalização do Legislativo. Há, ainda, registra Bruneau, o desinteresse dos parlamentares em tomar parte de comissões que lhes trazem poucos ganhos políticos – uma vez que se espera que as atividades da comissão tenham caráter sigiloso. Finalmente, Bruneau lembra que há casos em que os legisladores chegam a temer participar em uma comissão que lide com temas que podem vir a relacionar-se a arbitrariedades do Estado ou a assuntos que “as pessoas preferem ignorar”⁹⁶⁸.

Essas dificuldades englobam também os desafios para o efetivo controle. Na perspectiva do DCAF, os desafios envolvem autoridade, habilidade, atitude e o

Report submitted on behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations by Mrs. Kestelijn-Sierens, Rapporteur”, (Documento A/1801, 04 DEZ 2002), p. 5.

⁹⁶⁶ Assembly of Western European Union - The Interim European Security and Defence Assembly, “*Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries – current situation and prospects for reform – Report submitted on behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations by Mrs. Kestelijn-Sierens, Rapporteur*”, (Documento A/1801, 04 DEZ 2002), p. 5.

⁹⁶⁷ Bruneau (2000), *op. cit.*, pp. 23-24.

⁹⁶⁸ “*The possibility exists that democratically elected civilians may not in fact be interested in controlling the intelligence apparatus in new democracies. In virtually all of these countries, the use of elections to determine access to power is a new and relatively fragile means of determining who wields power. Even in old and stable democracies leaders often prefer “plausible deniability,” rather than access to the information required to control a potentially controversial or dangerous organization or operation. Logically, this would be even more the case in newer democracies. First, the politicians may be afraid of antagonizing the intelligence apparatus through efforts to control it because the intelligence organization might have embarrassing information concerning them. Second, they may be afraid because the intelligence organization in the past engaged in arbitrary and violent actions, and the politicians are not sure that these practices have ended. Third, there are probably no votes to be won in attempting to control an organization that most people either don't know about or want to ignore.*” Bruneau (2000), *op. cit.*, pp. 23-24.

dilema sigilo *versus* transparência⁹⁶⁹. No que concerne à autoridade, o DCAF assinala que o mandato dos órgãos de controle externo pode ser prejudicado em virtude de isenção de alguns serviços de se reportarem ao Legislativo – isso acontece, em alguns casos, com serviços de inteligência das Forças Armadas, com órgãos informais de inteligência dentro da estrutura do Executivo ou mesmo em sistemas que valorizam mecanismos de controle baseados no institucionalismo e não no funcionalismo.

Também pode prejudicar a autoridade fiscalizatória do Legislativo a transferência para entes privados de determinadas tarefas tradicionalmente desempenhadas pelos órgãos de inteligência. Assim, a “terceirização” dessas atividades poderia isentar os agentes públicos de responsabilidade de acordo com algumas legislações. Daí a necessidade da fiscalização funcional inclusive de ações desempenha por organizações privadas.

Outro aspecto que pode abalar a autoridade do Legislativo diz respeito ao crescimento da cooperação internacional em áreas como o contraterrorismo ou mesmo em atividades tradicionais de inteligência. O fato é que, para cooperar, muitos serviços de inteligência exigem que as informações transmitidas sejam preservadas e protegidas inclusive da ingerência do Legislativo. Caso interessante é da cooperação na área de inteligência financeira, em que as unidades de inteligência financeira (FIU) dos vários países costumam estabelecer restrições à difusão dos dados compartilhados – restrições que alcançam, inclusive, o controle externo. Esses procedimentos encontram amparo no regime internacional de combate à lavagem de dinheiro e crimes financeiros que tem como instituição central o Grupo de Ação Financeira Internacional Contra Lavagem de Dinheiro (GAFI).

Ademais, ainda no caso da cooperação internacional, como ficaria a fiscalização sobre uma atividade de determinado órgão de inteligência cujo conhecimento produzido (ou operações realizadas) só tivesse sido possível em virtude de dado obtido a partir da cooperação com uma agência estrangeira, e essa agência proibisse qualquer forma de transparência sobre seus procedimentos?⁹⁷⁰ E se esses procedimentos fossem admitidos de acordo com a legislação do país que produziu o conhecimento de inteligência ou obteve os dados, mas contrários às normas do que os

⁹⁶⁹ DCAF. “*Parliamentary Oversight of Intelligence Services*” (*op. cit.*) p. 3.

⁹⁷⁰ Essa questão ficou bastante evidente em virtude do Caso Arar, sobre o qual se tratará nos dois últimos capítulos deste trabalho.

recebeu dentro do programa de cooperação. Uma solução identificada por Gill seria o fomento à cooperação internacional na área de controle da atividade de inteligência o que, em termos factuais, é extremamente difícil e muito pouco plausível de ser realizado.

Em termos de dificuldades e desafios relacionados à habilidade, o DCAF assinala que “a supervisão da atividade de inteligência requer um bom entendimento do papel dos serviços de inteligência em um sistema de informações racional”⁹⁷¹. Além disso, é importante que o órgão de controle tenha recursos financeiros suficientes para realizar seu trabalho e um *staff* experiente e capacitado para conduzir a fiscalização. O assunto já foi objeto de análise neste trabalho, mas convém destacar os comentários de Marvin Ott sobre a qualificação dos funcionários da Comissão de Controle do Senado dos EUA (SSCI) nos anos 1980, lembrando que a expertise desenvolvida por certos funcionários do órgão de controle superava a do próprio pessoal de inteligência:

*“(...) the intelligence committees have always had to recruit and retain highly professional, expert nonpartisan staff. The SSCI staff during the 1980s met these criteria. In many instances, staff members had developed more expertise in key areas (for example, counterintelligence programs) than their Intelligence Community [IC] counterparts. SSCI staff frequently had longer experience with a subject area than did the IC personnel, who were routinely subject to fairly frequent transfers to new responsibilities.”*⁹⁷²

O grau de especialização e a competência profissional de seus funcionários alcançado pela SSCI estadunidense nos anos oitenta não encontra similar no mundo, segundo Ott. Para confirmar essa observação, destaca a quantidade de pessoas do *staff* do SSCI que vieram a ocupar cargos de alta qualificação na comunidade de inteligência na década seguinte, inclusive o de Diretor Central de Inteligência, ocupado por George Tenet entre julho de 1997 e julho de 2004⁹⁷³, o DCI a ficar mais tempo no cargo depois de Allen Dulles, passando por duas administrações

⁹⁷¹ DCAF. “*Parliamentary Oversight of Intelligence Services*” (op. cit.) p. 3.

⁹⁷² Ott, op. cit., p. 112.

⁹⁷³ Tenet (1953-) começou sua carreira no Senado como assessor parlamentar no início dos anos oitenta. Em 1985 passou a compor a equipe do SSCI, sendo seu Diretor de 1988 a 1993. No Governo Clinton foi primeiro nomeado assessor de Inteligência do Conselho de Segurança Nacional (1993-1995), depois Vice-Diretor Central de Inteligência (1995-1997), até tornar-se DCI em 1997. Sua experiência no Senado foi de grande valia para incrementar as relações entre a comunidade de inteligência e o Congresso, uma vez que Tenet conhecia melhor que ninguém os dois lados do controle e a importância das boas relações entre os dois Poderes, particularmente em área tão sensível.

adversárias (Clinton e Bush). Além de DCI, ex-funcionários do SSCI vieram a ocupar cargos de Inspetor Geral da CIA, Diretor de Assuntos Parlamentares da CIA, Vice-Diretor Executivo da CIA, Diretor do *National Reconnaissance Office* (NRO)⁹⁷⁴, entre outros na comunidade de inteligência⁹⁷⁵.

No que se refere à atitude, o DCAF defende que deve haver uma vontade genuína por parte daqueles que compõem os órgãos de controle parlamentar em realmente realizar a fiscalização e controle. Isso tem a ver com o aspecto já tratado do real interesse em fiscalizar, de modo que, reiterar-se, não adianta haver uma base legal e uma comissão parlamentar bem estruturada e com recursos humanos e materiais se não houver vontade política para implementar o controle.

Outro desafio identificado pelo DCAF que já foi analisado neste trabalho diz respeito ao dilema sigilo *versus* transparência. O que é importante destacar, outrossim, é que o próprio órgão de controle deve estar atento às normas de sigilo e confidencialidade para o exercício de sua fiscalização, de modo que o controle possa ser realizado sem que o sigilo da atividade de inteligência – particularmente no que tange a operações – seja comprometido.

Aspecto que também deve ser ressaltado frente ao desafio “sigilo *versus* transparência” é a necessidade de um relacionamento entre o órgão de controle e o(s) controlado(s) baseado na confiança e no respeito mútuos⁹⁷⁶. Fundamental, assim, que os serviços de inteligência acreditem que os parlamentares lidarão com as informações que lhes forem fornecidas seguindo critérios de confidencialidade exigidos pela sensibilidade do assunto⁹⁷⁷.

⁹⁷⁴ Ott, *op. cit.*, p. 112.

⁹⁷⁵ “(...) *the extent to which oversight still works with regard to the Senate occurs because of so many of the senior officials of the Intelligence Community com from the SSCI. To a person, they believe in the importance of congressional oversight, and have continued to act on that belief even as the Senate committee.*” Ott, *op. cit.*, p. 119.

⁹⁷⁶ *Since knowledge equals power, it is important to specify who has access to the intelligence and in what form. Is it limited only to the military or do civilians in the executive also have access? What about the legislature? Do any or all of them have access even before operations such as covert actions? This issue concerns not just immediate distribution of intelligence (which here extends to covert actions as well) but the general availability of information after a certain period of time. The possibility of wider distribution also holds implications for control. If the agencies know that in the future the files will be open for public scrutiny, they must be careful of their behavior.* Bruneau (2000), *op. cit.*, pp. 22-23.

⁹⁷⁷ Esse foi um dos aspectos ressaltados por Ronald Atkey, primeiro *Chair* do SIRC, em entrevista em julho de 2006. Atkey assinalou que os primeiros anos do SIRC não foram fáceis em virtude da desconfiança que o pessoal do CSIS tinha do órgão de controle externo e da relutância do Diretor do serviço de inteligência em cooperar e “abrir” o CSIS ao SIRC. Segundo Atkey, apenas quando melhoraram essas relações, e cresceu a confiança e o respeito mútuo entre os dois órgãos é que foi possível desenvolver os mecanismos de controle externo.

Modelos de Controle Parlamentar

Uma vez apresentadas as razões para o controle parlamentar da atividade de inteligência e as dificuldades e desafios para implementá-lo e exercê-lo de maneira eficiente e eficaz, convém tratar um pouco das formas como é exercido em diferentes regimes. Claro que, reitera-se, cada país e sistema político terá seu controle específico, ou seja, os Parlamentos têm distintos poderes para fiscalizar os Governos nessa área. Esses poderes estarão explicitados nas normas constitucionais e infra-constitucionais, com destaque para os regimentos internos do Parlamento e do órgão de controle⁹⁷⁸. Antes de se passar para as formas gerais do exercício do controle da atividade de inteligência, serão relacionados alguns tipos de controle parlamentar exercidos pelo mundo, a título de exemplo.

O controle parlamentar da atividade de inteligência pode ser exercido por meio de comissões regulares, voltadas para temas da área de segurança e defesa⁹⁷⁹ – como nos EUA antes das reformas de 1976 e 1977, ou, em tese, no Brasil antes de 1999 –, por órgãos independentes vinculados ao Parlamento – é o caso de Canadá e Portugal – ou, pontualmente, com comissões *ad hoc* para tratar de algum tema em voga que envolva a inteligência – as Comissões Church e Pike nos EUA, v. g., e as CPIs no Brasil. Entretanto, o mais comum é que esse controle seja exercido por comissões permanentes especializadas⁹⁸⁰.

Nos países em que o Congresso é unicameral, é comum o exercício do controle por uma comissão permanente integrante da Câmara única, lembra Ugarte⁹⁸¹. Já em regimes bicamerais, esse controle pode ser feito por uma comissão bilateral (ou mista). É o que acontece atualmente na Argentina, com a Comissão Bicameral de Fiscalização dos Órgãos e Atividades de Inteligência (*Comisión Bicameral de*

⁹⁷⁸ Assembly of Western European Union - The Interim European Security and Defence Assembly, “Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries – current situation and prospects for reform – Report submitted on behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations by Mrs. Kestelijn-Sierens, Rapporteur”, (Documento A/1801, 04 DEZ 2002), p. 5.

⁹⁷⁹ Em alguns casos, o alcance das comissões parlamentares já existentes, como as de defesa nacional ou de forças armadas, é ampliado de modo a incluir temas de inteligência. Nesse sentido, é competência da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados no Brasil tratar de assuntos de inteligência e contra-inteligência, atribuição que permanece mesmo depois da criação especializada, a CCAI.

⁹⁸⁰ Ugarte (2003), *op. cit.*, p. 110.

⁹⁸¹ Ugarte (2003), *op. cit.*, p. 110.

Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia del Congreso de la Nación)⁹⁸², do Brasil, como a Comissão de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), da Comissão Parlamentar de Controle da República Italiana (*Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato*)⁹⁸³, e da Comissão de Inteligência e Segurança do Reino Unido (*The Intelligence and Security Committee*)⁹⁸⁴.

Ainda nos regimes bicamerais, o controle parlamentar da atividade de inteligência pode ocorrer por meio de comissões paralelas, estabelecidas em cada uma das Câmaras – como ocorre nos EUA – ou mesmo, uma comissão exclusiva na Câmara baixa – é o caso do Reino da Holanda, que tem uma comissão pertencente à Câmara dos Deputados, apesar do controle efetivo ser feito por um órgão vinculado ao Parlamento e composto por não-parlamentares⁹⁸⁵. O modelo holandês é similar ao belga, com a diferença que a comissão permanente no Reino da Bélgica pertence ao Senado e não à Câmara. Essa comissão da Câmara Alta conta com o auxílio de uma comissão permanente, constituída por três membros não-parlamentares e designados pelo Senado, a chamada Comissão Permanente “R” (*Comité permanent de contrôle des services de renseignements*), encarregada da fiscalização da atividade de inteligência na Bélgica⁹⁸⁶.

Sobre as características gerais das comissões de controle, Ugarte⁹⁸⁷ lembra que podem ter um mecanismo de designação dos seus membros em razão do cargo que ocupam no Congresso – presidentes de bloco parlamentar ou de determinadas comissões, como ocorre nos EUA e no Brasil – ou não ter esse caráter e sua composição considerar como único requisito condição de ser parlamentar – exemplos disso são as comissões argentina e italiana. Nesses casos, é comum que a indicação dos componentes da comissão obedeça a critérios como o perfil individual do parlamentar – seu interesse e conhecimento por segurança e defesa, por exemplo –, a representação partidária na Casa ou, a exemplo da Comissão de Controle dos Gastos Reservados do

⁹⁸² Criada pela *Ley de Inteligencia Nacional* (Ley 25.520, de 06/12/2001).

⁹⁸³ Criada pela Lei n° 801, de 24 de outubro de 1977, de “*istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato*”.

⁹⁸⁴ Instituída pelo *Intelligence Services Act 1994*.

⁹⁸⁵ Vide o *Intelligence and Security Services Act 2002* do Reino da Holanda.

⁹⁸⁶ O *Comité permanent de contrôle des services de renseignements* (*Comité permanent R*) foi instituído pela Lei Orgânica do Controle dos Serviços de Polícia e de Informações (*Loi organique du contrôle des services de police et de renseignements*), de 18 de julho de 1991. A mesma lei criou também a Comissão Permanente de Controle dos Serviços de Polícia (*Comité permanent de contrôle des services de police*, ou *Comité “P”*).

⁹⁸⁷ Ugarte (2002), *op. cit.*.

Congresso dos Deputados da Espanha, pode-se optar compor a comissão por um membro de cada bloco representado no Congresso.

Lembre-se, ainda, que pode ocorrer que a Comissão dependa de um órgão com poderes investigativos, como é o caso da já mencionada Comissão Permanente “R” da Bélgica. Entretanto, o mais comum é que a própria comissão parlamentar tenha competência para isso, podendo, inclusive, requisitar apoio de autoridades policiais – como acontece na Argentina – ou de outros setores de fiscalização do Legislativo e até do Executivo – a exemplo do que pode ocorrer no Brasil, em que as CPIs tem autoridade para requisitar funcionários do TCU e de órgãos do Executivo (como a Polícia Federal) para auxiliar em suas investigações⁹⁸⁸.

Há comissões que têm faculdades investigativas expressas, v.g., os comitês parlamentares nos EUA, Argentina e Brasil, e os órgãos não-parlamentares belga e canadense. Claro que essas competências podem ser limitadas, a exemplo do que ocorre na Itália e no Reino Unido. Entretanto, em países de tradição presidencialista, como os do continente americano, doutrinariamente espera-se que o controle exercido pelo Legislativo seja pleno, com ampla competência investigativa dos órgãos do Congresso e acesso irrestrito – ainda que os legisladores e o pessoal que os assessora devam cumprir os requisitos de sigilo e necessitem de credencial de segurança para acessar essas informações. Em regimes presidencialistas, ao contrário do que ocorre em modelos parlamentaristas, não se admite que o Legislativo tenha qualquer limite ao controle do Executivo, mesmo – ou, por que não, principalmente – no que concerne a assuntos de segurança nacional. Isso não garante, entretanto, a efetividade do controle⁹⁸⁹.

Há, ainda, as comissões encarregadas de fiscalizar os “gastos reservados”, mais conhecida no Brasil como “verba secreta”. Ugarte⁹⁹⁰ assinala como

⁹⁸⁸ No caso brasileiro, as comissões permanentes do Congresso também podem requisitar pessoal externo, inclusive do Executivo, ou do TCU para auxiliar nos trabalhos. Sobre o assunto, vide Marcos Evandro Cardoso Santi, “O Paradoxo da Atuação do Congresso Nacional na Democracia” (*separata* – Brasília, 2007).

⁹⁸⁹ “(...) *In a parliamentary system, the fusion of legislature and executive creates a fundamental structural impediment to effective legislative oversight of executive intelligence entities. In the United States, however, with its almost unique separation of powers, legislative oversight is, at least in principle, feasible. Feasible does not mean workable. Obvious and difficult questions exist as to whether an institution dedicated to free debate and wide-open public access can ever be a reliable custodian of the Nation’s most sensitive secrets. At the same time, congressional oversight is notably and particularly important in the case of intelligence, given its clandestine nature (...).*” Ott, *op. cit.*, p. 106.

⁹⁹⁰ Ugarte (2002), *op. cit.*.

exemplo a Comissão de Verificação dos Fundos Especiais da República Francesa (*Commission de vérification des fonds spéciaux*), composta por dois deputados, dois senadores e dois membros da Corte de Contas, e com função de fiscalizar os gastos reservados dos serviços de informações daquele país⁹⁹¹. Há, também, a já referida comissão espanhola, *Comisión de control de los gastos reservados del Congreso de los Diputados del Reino de España*. Nesse sentido, importante destacar que os gastos reservados devem ser preocupação constante dos órgãos de controle externo.

Ainda no que concerne as diferentes formas de composição dos órgãos de controle parlamentar, conveniente lembrar dos já citados organismos compostos por não-parlamentares e que assessoram o Parlamento no controle, como o SIRC canadense, a Comissão Permanente “R” belga e CFSIRP português. Naturalmente, tais instituições não podem ser classificadas como comissões parlamentares (por não serem integradas por membros do parlamento), mas como órgãos de controle externo do Parlamento ou do Poder Legislativo.

Aqui há espaço para a referência à discussão permanente sobre qual a melhor opção, um órgão compostos por parlamentares ou um ente de assessoramento do Legislativo sem composição parlamentar. As opiniões divergem e cada modelo tem suas vantagens e desvantagens. Por exemplo, inegável a legitimidade e os poderes que pode avocar para si uma comissão parlamentar, sobretudo em regimes presidencialistas.

⁹⁹¹ Essa comissão foi criada a partir da reforma da Lei de Finanças em 2002. De acordo com texto da página oficial do Senado francês na internet, “[l]a réforme des fonds spéciaux engagée en 2001 eut pour conséquence inattendue l’instauration, par la voie d’un amendement gouvernemental devenu l’article 154 de la loi de finances pour 2002, d’une **commission de vérification des dépenses réalisées à partir des fonds spéciaux**. (...) Cette commission, qui s’est substituée à une commission spéciale de vérification composée de hauts magistrats de la Cour des comptes et du Conseil d’Etat, est à **dominante parlementaire**, puisqu’elle compte deux députés, parmi lesquels est désigné le président, deux sénateurs et deux membres de la Cour des comptes. (...) L’usage des fonds spéciaux étant désormais exclusivement réservé aux services de renseignement et de sécurité, principalement la DGSE, cette commission de vérification examine des dossiers liés aux activités de ces services. Pour autant, cette vérification ne concerne que les activités en rapport avec les fonds spéciaux et ne porte pas sur les questions plus générales de la politique des services et des moyens humains et techniques dont ils disposent. (...) Dans une note remise au Président de la République et au Premier ministre qu’il a reproduite dans un ouvrage récent, le président de la commission de vérification des fonds spéciaux, M. René Galy-Dejean, expose les **enseignements tirés des travaux de la commission**. Il souligne notamment que « le contrôle de l’emploi des fonds spéciaux a, pour la première fois, donné à des parlementaires la possibilité d’acquérir une connaissance précise et concrète de l’action de renseignement ». Il précise notamment que « les membres de la commission ont pu suivre dans le détail l’exécution des dépenses sur fonds spéciaux de la DGSE en procédant dans les locaux de sa direction de l’administration à des contrôles sur pièces, y compris lorsque les actions financées faisaient l’objet de procédures de confidentialité renforcées. Les membres de la commission ont pu se rendre également dans des postes et centres techniques de la DGSE à l’étranger ».” In: <http://www.senat.fr/rap/a06-339/a06-3391.html> (acesso em 07/01/2008).

Acrescente-se a isso as prerrogativas dos deputados e senadores, como imunidade, independência e as capacidades políticas que lhe são próprias e exclusivas.

Não obstante, um organismo composto por não-parlamentares pode contar com a dedicação *full time* de seus membros e costuma ser menos politizado. Esse aspecto da dedicação de maior tempo, impossível para os parlamentares, é, de fato, uma das grandes do órgão não-parlamentar. Nesse sentido, um Conselho nomeado pelo Parlamento e se reportando a este pode mostra-se muito mais eficiente e efetivo para a realização do controle. O assunto foi analisado pela Comissão McDonald no Canadá e, mais recente, pela Comissão Arar e será objeto do último capítulo deste trabalho, antecipando que os canadenses também cogitam o estabelecimento de uma comissão de parlamentares para fiscalizar a inteligência paralelamente ao SIRC.

Alternativa interessante também foi a encontrada por alguns parlamentos europeus, que combinaram a comissão parlamentar com um comissário ou um ombudsman⁹⁹². Esse mecanismo costuma ser útil particularmente no que concerne à apuração de queixas, denúncias e reclamações de particulares contra os serviços de inteligência e segurança. Atente-se, ainda no que concerne a comissários ou ouvidores como auxiliares do Parlamento, ao modelo estadunidense de inspetor-geral da CIA que se reporta diretamente ao Congresso.

O Exercício do Controle Parlamentar da Atividade de Inteligência

Como o controle parlamentar pode ser exercido? De que mecanismos dispõe o Poder Legislativo para controlar a atividade de inteligência? Certamente a resposta a estas perguntas varia conforme o sistema político e o nível de desenvolvimento democrático de cada país. Entretanto, há aspectos gerais que estão presentes nos distintos modelos e sistemas de controle.

O primeiro mecanismo de controle reside no poder legiferante. Em regimes democráticos, para haja eficiência nos “freios e contrapesos” e seja verificado o

⁹⁹² “Entre os atores institucionais independentes que monitoram o setor de segurança, o *ombudsman*, ou ouvidor, ocupa uma posição especial. Existem países onde o ombudsman tem competência geral e lida com todos os problemas relacionados com o mau funcionamento da administração. Muitos países têm um outro órgão que executa um papel similar, como o comissário ou o comitê de reclamações públicas (caso da Nigéria).” Hans Born, Philipp Fluri & Anders B. Johnsson (eds.). *Controle parlamentar da área de segurança nacional: princípios, mecanismos e práticas*. Kiev: União Inter-Parlamentar e Centro para o Controle Democrático das Forças Armadas de Genebra, 2005, p. 90.

cumprimento da lei por parte dos órgãos de segurança e inteligência é fundamental que haja uma estrutura normativa que estabeleça não só claramente o mandato dos serviços de inteligência, mas também lhes imponha os limites. Compete precipuamente ao Poder Legislativo prover o sistema jurídico com esse arcabouço legal para a inteligência e fiscalizar o cumprimento dessas leis⁹⁹³.

Arcabouço legal

Assim, o DCAF recomenda que o controle democrático da atividade de inteligência deva começar com o estabelecimento de um arcabouço legal claro e explícito para a área⁹⁹⁴. E como a iniciativa legislativa normalmente encontra-se prevista na Constituição, em geral estabelecendo-se responsabilidade compartilhada⁹⁹⁵ para isso, aconselha-se que o papel do serviço de inteligência já esteja explicitado no texto constitucional, uma vez que a Carta Magna é o ápice do sistema legal de um Estado⁹⁹⁶.

Ainda em conformidade com o proposto pelo DCAF, para que se garanta a eficácia do arcabouço legal, a legislação de inteligência de um país deve definir com clareza:

- as missões básicas dos serviços de inteligência;
- as áreas de responsabilidade desses serviços;
- os limites de sua competência;
- os métodos de funcionamento e as restrições a suas atividades;
- a estrutura organizacional geral;
- as relações entre os serviços de inteligência e segurança em uma comunidade de informações;
- as formas por meio das quais os serviços serão controlados e fiscalizados;
- os mecanismos de fiscalização e controle executivos, judiciários e legislativos; e

⁹⁹³ Bruneau & Dombroski, *op. cit.*, p. 13.

⁹⁹⁴ DCAF Intelligence Working Group, “*Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner’s View*”, *op. cit.*, p. 33.

⁹⁹⁵ Entenda-se como responsabilidade compartilhada de iniciativa legislativa a atribuição constitucional tanto do Governo (Poder Executivo) quanto do Parlamento de iniciarem o processo legislativo, ou seja, apresentarem projetos de lei.

⁹⁹⁶ DCAF Intelligence Working Group, “*Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner’s View*”, *op. cit.*, p. 33.

- os meios legais para se lidar com denúncias, queixas e reclamações de particulares, especialmente no caso de violações aos direitos humanos⁹⁹⁷.

Acrescente-se a essa legislação específica de inteligência o estabelecimento de normas de manuseio de dados e informações, proteção ao conhecimento, salvaguarda de assuntos sigilosos e de proteção à privacidade e a outros direitos e liberdades individuais⁹⁹⁸.

É importante que conste na legislação, ainda, as responsabilidades do Presidente, do Primeiro-Ministro e/ou do(s) ministro(s) ao(s) qual(is) os serviços de inteligência estejam subordinados. Isso também é competência precípua do Poder Legislativo, assim como a definição legal das relações entre os serviços, seus superiores e controladores⁹⁹⁹.

Alguns parlamentos têm atribuições, inclusive, de estabelecer um sistema de regras e estatutos para a comunidade de inteligência, compreendendo as normas referentes à atividade em si, aí compreendidas as definições e categorias de informações sensíveis, os níveis de classificação da informação e as disposições sobre credenciais de segurança, autoridades com acesso a dados sigilosos, disseminação e compartilhamento de dados e conhecimentos, desclassificação¹⁰⁰⁰. O fundamental é que sejam estabelecidos padrões gerais e tipificadas condutas, de modo a permitir o controle judicial no caso concreto¹⁰⁰¹.

⁹⁹⁷ DCAF Intelligence Working Group, “*Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner’s View*”, *op. cit.*, p. 34.

⁹⁹⁸ “*The law has to set limitations which, in addition to data protection and other applicable laws, achieve the proper balance between security and individual freedom, between the collective interests of society and the protection of rights of individual citizens, and the acquisition of essential information. Ideally, the law should not be construed as authorizing any illegal activity nor should it, if possible, provide exemptions from any other law.*” DCAF Intelligence Working Group, “*Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner’s View*”, *op. cit.*, pp. 34-35.

⁹⁹⁹ Claro que muitas dessas normas podem ser estabelecidas não pelo Poder Legislativo, mas dentro da própria esfera de competência do Executivo. De toda maneira, o Parlamento sempre terá a atribuição de legislar sobre as regras gerais.

¹⁰⁰⁰ Interessante, por exemplo, o caso argentino, em que a legislação prevê que o currículo dos cursos da escola de inteligência deva ser objeto de avaliação do Poder Legislativo.

¹⁰⁰¹ “*Since laws cannot be changed frequently, and, in democracies, are not likely to be modified rapidly, statutes or acts should only regulate the enduring or longer lasting aspects of intelligence services. However, a system of statutory regulation, coordination and control is needed to guide intelligence work. The statutory regime should not only have a bearing on how services collect and administer intelligence, but also on how they must use it. Services should be accountable for the ways they use intelligence. The statutory regulation should define what information is sensitive, deal with classification levels and authority, downgrading and declassification, safeguarding and archiving of classified information, etc. Moreover, intelligence services have to protect sources and methods from unauthorized disclosure if the disclosure would lead to loss or harm of life, or loss of intelligence capability. What is essential is that a defensible standard for withholding information must be set, and it must be subject to independent*

Finalmente, registre-se que, além das leis estabelecidas pelo parlamento, há sempre as normas de competência do Executivo – como as *Executive Orders* nos EUA, ou os Decretos e Portarias no Brasil – que devem cobrir de maneira mais detalhada a atividade de inteligência. Em que pese o fato de não pertencerem ao chamado processo legislativo¹⁰⁰², o controle parlamentar deve considerá-las em sua fiscalização.

Orçamento

O controle do orçamento da Administração Pública como um todo é o mais importante mecanismo de que dispõe o Poder Legislativo¹⁰⁰³. Em países como EUA e Brasil, dinheiro nenhum pode ser empregado pelo Estado sem a aprovação do Congresso, em um processo complexo e que compreende autorização de gastos e abertura de créditos. Há, ainda, a fiscalização da execução desse orçamento, outra atribuição do Congresso – no Brasil, auxiliado pelo TCU.

Não se pretende tratar do controle orçamentário da atividade de inteligência no presente trabalho. O que convém registrar a esse respeito é que, dificilmente outra atividade congressual permite o acesso tão amplo e profundo que a fiscalização orçamentária¹⁰⁰⁴.

O poder do Parlamento também se mostra evidente em sua capacidade de autorizar os gastos. Sem essa autorização, com procedimentos específicos em cada país, a atividade da Administração, aí incluída a dos serviços de inteligência, fica limitada e pode ter sua eficiência e eficácia prejudicadas. Em síntese, o orçamento dá poder ao Congresso sobre a inteligência.

Audiências

As audiências, públicas ou reservadas (secretas), constituem outro importante instrumento de controle de que dispõe o Poder Legislativo. É por meio delas que os parlamentares podem obter informações de autoridades – como ministros, secretários, diretores – ou de agentes públicos sobre as atividades desenvolvidas e os

judicial review.” DCAF Intelligence Working Group, “*Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner’s View*”, *op. cit.*, p. 35.

¹⁰⁰² Doutrinariamente, o processo legislativo envolve a produção de normas iniciadas ou que passem pelo crivo do Poder Legislativo.

¹⁰⁰³ Lowenthal, *op. cit.*, p. 156.

¹⁰⁰⁴ Lowenthal, *op. cit.*, p. 157.

projetos e diretrizes de ação da inteligência. Também as audiências são fundamentais para instruir investigações de comissões parlamentares – permanentes ou especiais. É, ainda, nas audiências que a atividade legislativa se mostra de maneira mais explícita à opinião pública e através delas se busca promover a transparência tanto no âmbito do legislativo quanto do executivo, desde que isso seja possível não comprometa a segurança nacional.

Claro que, quando se trata do controle da atividade de inteligência, questão importante diz respeito ao sigilo das audiências. De fato, por envolver tema de elevada sensibilidade, o mais natural é que as oitivas – particularmente daqueles depoentes que fazem parte da comunidade de informações – sejam reservadas, abertas somente aos parlamentares, funcionários e assessores da comissão e pessoal credenciado. O que se deve buscar evitar é que as referidas audiências se transformem em local para debates político-partidários quando envolverem questões de Estado e segurança nacional ou mesmo sejam usadas para promoção pessoal de alguns políticos¹⁰⁰⁵.

Assim, alguns estudiosos do assunto observam que a realização de audiências fechadas – e, portanto, sem cobertura da imprensa e de grupos de pressão – permite aos parlamentares agirem de maneira mais isenta no que concerne a interesses partidários. Ott, por exemplo, comenta a diferença no comportamento dos mesmos parlamentares em reuniões abertas da Comissão de Relações Exteriores do Senado dos EUA e nas audiências reservadas da Comissão de Inteligência: nesta última, sem a presença de “holofotes” e da mídia, os senadores assumiam uma conduta imparcial e atuavam de maneira politicamente isenta, sem influência de seus interesses político-partidários¹⁰⁰⁶.

¹⁰⁰⁵ “As another basic requirement of effective oversight, the committees must adopt a nonpolitical approach to their responsibilities. For important periods since its inception, the SSCI has been that great rarity – a genuinely nonpartisan Senate committee. The chairman from the majority party and the vice chairman from the minority acted, in effect, as co-chairman. Behind the committee’s sealed doors, out of sight of the press and public, members conducted their business as colleagues, not partisans. Professional staff was typically selected with no reference to political affiliation. An invisible observer in the committee room during this period, not knowing one Senator from another, would have been unable to tell who was a Republican and who was a Democrat. This was remarkable in a partisan-crazed institution like the Senate.” Ott, *op. cit.*, pp. 111-112.

¹⁰⁰⁶ “Having served on the staffs of both SSCI and the Senate Foreign Affairs Committee (...) I found the contrast between the two committees instructive. Foreign Relations continually operates in the public spotlight. A Member appearing at a committee hearing looks upon an audience that includes a large press table and a phalanx of television cameras. Virtually every word uttered in that environment is chosen for its political effect. But the same member entering the SSCI hearing room faces no media or

Loch Johnson, por sua vez, tem perspectiva completamente inversa à de Ott. Após acompanhar, assim como Ott, centenas de horas de sessões públicas e reservadas na Câmara e no Senado dos EUA, Johnson atesta que o comportamento dos políticos variava muito pouco de um tipo de audiência para outro¹⁰⁰⁷. Nossa experiência no acompanhamento de sessões públicas e secretas nas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado, na CCAI e em CPIs nos faz concluir que há sim variação no comportamento dos parlamentares, mas não de maneira tão intensa. O fato é que, em sessões reservadas tanto os depoentes quanto seus ouvintes ficam mais à vontade no cumprimento de suas funções de controle de atividades relacionadas à segurança nacional. Já as audiências públicas contam com uma participação mais intensa dos parlamentares, particularmente quando envolvem temas polêmicos ou em voga e são marcadas por debates mais efusivos.

Johnson lembra, ainda, que as audiências são importantes para avaliar o próprio mecanismo de controle parlamentar. Nesse sentido, dados importantes são a quantidade de audiências realizadas em um período, se foram públicas ou reservadas, os temas tratados e as questões apresentadas e, também, quem foram os parlamentares que compareceram a elas e com que frequência¹⁰⁰⁸. Acrescente-se à análise a maneira como se comportaram os controladores nas sessões – por exemplo, se tiveram conduta mais ou menos agressiva em relação ao(s) depoente(s) ou defenderam posição sobre determinado tema tratado pela comissão¹⁰⁰⁹.

Assim, sejam públicas ou reservadas, as audiências mostram-se como mecanismos de controle parlamentar de grande relevância. Em que pesem as diferenças em termos de efetividade de controle, tanto as abertas como as realizadas a portas fechadas permitem ao Legislativo aumentar sua fiscalização. De fato, é por meio de sessões nas Comissões que se consolidam as relações entre controladores e controlados, com benefício da democracia.

audience, except for committee staff and the few Intelligence witness Community providing testimony. With no gallery to play to, conversation among panel members assumed the tone of colleagues addressing issues that, for the most part, had few political ramifications.” Ott, op. cit., p. 112.

¹⁰⁰⁷ Loch Johnson (1996), *op. cit.*, p. 95.

¹⁰⁰⁸ Trabalho interessante sobre o caso brasileiro é o de Maria Helena de Castro Santos, “Controles parlamentares e os militares no Brasil: audiências públicas e requerimentos de informações, 1995-2004” (in: Llanos & Mustapic, *op. cit.*, pp. 113-139).

¹⁰⁰⁹ Vide Johnson (1996), *op. cit.*, pp. 89-118. Trata-se, de fato, de análise acurada do mecanismo de *accountability* (particularmente sob enfoque congressional) do setor de inteligência no modelo estadunidense.

Aprovação de Autoridades

O controle da atividade de inteligência pelo Legislativo também é exercido por meio da aprovação de nomes para ocupar a direção de serviços de inteligência¹⁰¹⁰. Nos EUA e Brasil, por exemplo, é atribuição do Senado aprovar os nomes do DNI (e de outros diretores da comunidade de inteligência dos EUA) e do Diretor-Geral da Abin. Isso reafirma a autoridade do Legislativo perante os órgãos de informações, ao mesmo tempo em que contribui para o diálogo entre controladores e controlados, uma vez que o chefe da inteligência vai ao Legislativo apresentar-se e depende do aval deste Poder – ou de uma de suas Casas – para ser confirmado no cargo. Consolida-se a idéia que inteligência é assunto de Estado e que deve ser tratada como assunto nacional.

Importante ressaltar que não basta apenas a exigência de aprovação formal dos nomes de diretores da inteligência pelo Senado. É importante que a comissão encarregada dessa tarefa realmente avalie o indicado, o questione e, caso não se julgue satisfeita, não aprove seu nome. Claro que isso requer amadurecimento político e envolvimento dos membros da comissão com o assunto em tela. Caso contrário, tem-se um controle parlamentar formalmente estabelecido, mas inócuo em termos de efetividade¹⁰¹¹.

Aprovação de Acordos Internacionais

Nos diversos ordenamentos constitucionais, é comum que acordos internacionais necessitem da autorização do Poder Legislativo – ou de uma de suas Casas¹⁰¹² – para que possam ser ratificados pelo Executivo. Trata-se de atribuição pouco lembrada em termos de controle parlamentar. Entretanto, a capacidade de monitorar e autorizar a adesão a instrumentos internacionais é também mecanismo importante de controle da atividade de inteligência por parte do Poder Legislativo¹⁰¹³.

Quanto mais inserido em regimes internacionais de segurança e inteligência, maior a necessidade de um país celebrar tratados multilaterais e bilaterais sobre objetos que vão de acordos de cooperação técnica e transferência de inteligência e

¹⁰¹⁰ “The power to confirm or reject nominations is an extremely important political power (...).” Lowenthal, *op. cit.*, p. 158.

¹⁰¹¹ Lowenthal, *op. cit.*, p. 159.

¹⁰¹² No caso dos EUA, por exemplo, é competência do Senado a aprovação dos acordos internacionais celebrados pelo Poder Executivo.

¹⁰¹³ Lowenthal, *op. cit.*, p. 159.

dados – como o UKUSA – a tratados para o estabelecimento de mecanismos especiais de conduta em determinadas áreas, como extradição, controle de fronteiras, política de imigração, ou assistência recíproca nas áreas militar e de inteligência¹⁰¹⁴. Daí que, ao avaliar esses acordos na área de segurança e autorizá-los (ou vetá-los), o Poder Legislativo interfere diretamente na área de informações e também está a controlar o Executivo¹⁰¹⁵.

Requerimentos de Informações

Um dos mecanismos mais importantes à disposição dos Poder Legislativo para controlar a Administração Pública são os requerimentos de informações. Por meio deles, o parlamentar pode solicitar individualmente informações do Poder Executivo sobre quaisquer assuntos. Nesse sentido, no caso brasileiro, há apenas a limitação de que o pedido deve versar sobre fatos, não sendo possível se perguntar sobre intenções das autoridades a quem são dirigidos¹⁰¹⁶.

O requerimento de informações é instrumento amplamente empregado em democracias presidencialistas como EUA e Brasil. No modelo de Westminster, as confidências de Gabinete não estão sujeitas a controle e os períodos de questões – nos quais os membros do parlamento podem apresentar diretamente suas questões aos componentes do Gabinete – são preferidos aos requerimentos de informações – não que estes não possam ser usados para obter detalhes sobre as políticas e as ações da Administração Pública.

Claro, lembra Lowenthal¹⁰¹⁷, que pode acontecer de o Congresso apresentar vários requerimentos de informações – o que poderia sinalizar um intenso controle realizado pelos parlamentares –, mas estes teriam pouco uso por parte dos deputados e senadores. Perguntas interessantes também são se o Executivo realmente responde a requerimentos de informações, como o faz e quais os desdobramentos desses processos.

¹⁰¹⁴ Cite-se, apenas a título de exemplo, um acordo celebrado entre EUA e Canadá, em dezembro de 2002, relativo a assistência emergencial e que prevê o emprego de tropas de uma parte no território da outra. Há também os acordos relativos ao controle de imigração e aduana entre os dois países, que permitem, por exemplo, que sejam criadas nos principais aeroportos canadenses “zonas de jurisdição estadunidense” para o controle, ainda no território do Canadá, da entrada nos EUA. Nessas zonas, trabalham funcionários estadunidenses de imigração e aduana, entre outros.

¹⁰¹⁵ Importante lembrar, por exemplo, que os EUA não ingressaram na Liga (ou Sociedade) das Nações (SDN) em 1919 exatamente porque o Tratado de Versalhes não foi aprovado pelo Senado daquele país, apesar de ter sido o Presidente Wilson o grande idealizador daquela organização.

¹⁰¹⁶ Vide art. 216 do RISF e art. 116 do RICD.

¹⁰¹⁷ Lowenthal, *op. cit.*, p. 160.

Investigações e Relatórios

Função essencial do Poder Legislativo – especialmente em regimes presidencialistas – é investigar. Daí o trabalho das CPIs e outras comissões e grupos parlamentares¹⁰¹⁸. Essas investigações resultam em relatórios que podem ser de extrema relevância para diagnosticar determinada situação e propor mudanças. Na área de inteligência, o exemplo mais notório é o do Relatório Final da Comissão Church (EUA, 1976).

Nos EUA há, ainda, os relatórios periódicos publicados pelas comissões do Senado e da Câmara¹⁰¹⁹. Apesar de serem breves (naturalmente, em virtude da sensibilidade do tema tratado), esses documentos asseguram ao Congresso e à opinião pública de que um controle efetivo tem sido realizado, além de criarem uma série de textos políticos que o Executivo deve levar em consideração¹⁰²⁰. Situação semelhante ocorre na Argentina, em que a Comissão Bicameral de Controle do Congresso deve elaborar e encaminhar ao Poder Executivo e ao Congresso da Nação um informe anual secreto que compreenda “*a. el análisis y evaluación de las actividades, funcionamiento y organización del Sistema de Inteligencia Nacional, en función de la ejecución del Plan de Inteligencia Nacional; b. la descripción del desarrollo de las actividades de fiscalización y control efectuadas por la Comisión Bicameral en cumplimiento de sus misiones, con la fundamentación correspondiente; c. La formulación de recomendaciones para el mejoramiento del funcionamiento del Sistema de Inteligencia Nacional.*”¹⁰²¹ Há, ainda, os relatórios especiais sobre determinado tema objeto de análise do órgão de controle¹⁰²².

Nos regimes parlamentaristas, as Comissões Parlamentares ou os órgãos de assessoramento do Parlamento em assuntos de segurança e inteligência também

¹⁰¹⁸ Foge do escopo deste trabalho tratar das CPIs. Sobre o assunto, vide Marcos Santi, *Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria* (Porto Alegre: S. A. Fabris, 2007); Antonio Carlos Barandier (org.), *CPI: os novos comitês de salvação pública* (Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001); Pedro Arruda França, *Manual das CPI's: legislação, doutrina e jurisprudência: defesas de direitos adjetivos e substantivos penais dos indiciados, de cidadania e individuais, garantias constitucionais, interesses coletivos e da nacionalidade* (Rio de Janeiro: Forense, 2001); e Francisco Rodrigues da Silva, *CPI's federais, estaduais, municipais: poderes e limitações* (Recife: Ed. Bagaço, 2000).

¹⁰¹⁹ Esses documentos estão disponíveis nos sítios da SSCI e da HPSCI na internet.

¹⁰²⁰ Lowenthal, *op. cit.*, p. 160.

¹⁰²¹ Argentina. *Ley de Inteligencia Nacional*. Art. 33 (4).

¹⁰²² Exemplo é o Relatório do SSCI intitulado *The Use by the Intelligence Community of Information Provided by the Iraqi National Congress* (U.S. Senate. Senate Select Committee on Intelligence. Washington, D.C., September 8, 2006. 109th Congress, 2d Session. Report 109-330).

produzem relatórios periódicos. Isso acontece, por exemplo, com o SIRC canadense. Isso permite uma fiscalização regular das atividades dos serviços secretos, ao mesmo tempo que promove a *accountability* dos controladores perante o Poder Legislativo e os cidadãos.

Além desses relatórios produzidos pelo órgão de controle, há ainda a prática, em algumas democracias, dos serviços de inteligência apresentarem relatórios periódicos de suas atividades aos órgãos controladores¹⁰²³. Assim ocorre, por exemplo, nos EUA, Grã-Bretanha, Canadá, Noruega e Argentina¹⁰²⁴. Nos modelos parlamentaristas, essa prestação de contas se dá, também, por relatórios ao Parlamento apresentados pelo ministro ao qual se subordina a agência de inteligência.

Claro que as comissões de controle precisam de informações de distintas origens para realizar o controle e instruir sua supervisão dos serviços de inteligência. Daí algumas legislações estabelecerem a prerrogativa do órgão de controle de requisitar documentos e informação de organizações do setor privado e de convocar particulares para suas audiências. Isso garante que o Parlamento trate com diferentes pontos de vista além da posição oficial do governo. O controle será mais efetivo nesse aspecto se a comissão tiver capacidade coercitiva de convocar pessoas e se os depoentes que a ela se apresentarem estiverem sujeitos a sanções por falso testemunho ou por omissão de informações¹⁰²⁵ – preservado o direito de legítima defesa e o princípio da não produção de provas contra si mesmo.

Outros Mecanismos

Além desses mecanismos, há outros mais específicos de cada regime, muito dos quais desenvolvidos a partir da estrutura do relacionamento político entre o Executivo e o Legislativo. Como exemplo, há o que Lowenthal chama de “*taking*

¹⁰²³ “*The parliament, and particularly the oversight body, needs to have sufficient power to obtain information and documents from the government and intelligence services. The precise extent that a parliamentary oversight body requires access to security and intelligence information and the type of information concerned depends on the specific role that it is asked to play. An oversight body whose functions include reviewing questions of legality, effectiveness and respect for human rights will require access to more specific information than one whose remit is solely policy. Similarly, it will have a stronger case for a right of access to documents (rather than information or testimony from identified witnesses). Clearly, however, an oversight body should have unlimited access to the necessary information in order to discharge its duties.*” Born & Leigh, *op. cit.*, p. 91.

¹⁰²⁴ No caso argentino, de acordo com o art. 33 (2) da *Ley de Inteligencia Nacional*, um Informe Anual das Atividades de Inteligência, de caráter secreto, deve ser produzido pelo serviço de inteligência e encaminhado à Comissão Bicameral de Controle dentro de dez dias a partir do início do período de sessões ordinárias.

¹⁰²⁵ Born & Leigh, *op. cit.*, p. 92.

hostages”¹⁰²⁶, ou seja, medidas que forcem o Executivo a fazer algo que seja da vontade dos parlamentares, v.g., reter ou postergar a votação de um projeto do interesse do governo. No Brasil, isso ocorre de diferentes maneiras, como obstrução e ou ausência de quorum. De toda maneira, não é prática exclusiva dos Legislativos brasileiro e estadunidense.

Nos EUA, Lowenthal lembra, ainda, da prerrogativa das Comissões especializadas do Congresso de serem informadas antecipadamente sobre operações (*covert actions*) a serem desencadeadas pelos serviços de inteligência¹⁰²⁷. Trata-se de modelo que poderia ser seguido em países onde o Legislativo não tem apenas tarefa revisora, mas fiscaliza e controla todo o processo.

Há, finalmente, o que Loch Johnson chama de controle informal, por meio de atividades pouco relacionadas aos regulamentos do Congresso, mas que também têm sua eficácia: jantares e encontros reservados entre legisladores e diretores das agências¹⁰²⁸; partidas de golfe e tênis no *Congressional Country Club* e outros eventos sociais que permitam aos congressistas conhecer um pouco mais da atividade e seus profissionais de maneira mais à vontade¹⁰²⁹. Claro que para isso também é importante que haja intercâmbio e boas relações entre o pessoal que trabalha nas comissões e a comunidade de inteligência. Quanto mais conhecimento tiverem os funcionários que assessoram o Congresso e mais familiarizados estiverem com a comunidade de inteligência, melhor poderão auxiliar os parlamentares. Nesse sentido, um mecanismo de controle informal é a capacitação dos quadros do Legislativo na área de inteligência e em outros assuntos de segurança nacional.

Parâmetros para a Análise do Controle Parlamentar da Atividade de Inteligência

Um último aspecto que deve ser tratado sobre controle parlamentar da atividade de inteligência diz respeito aos parâmetros a serem adotados para que se possa

¹⁰²⁶ Lowenthal, *op. cit.*, p. 160.

¹⁰²⁷ Lowenthal, *op. cit.*, p. 161.

¹⁰²⁸ No caso da Abin, particularmente na administração de Márcio Buzanelli, alguns cafés-da-manhã foram promovidos para parlamentares na Agência, de modo que estes conhecessem as instalações e um pouco sobre a atividade em si. O mesmo se fez com jornalistas e outros segmentos da sociedade. Buzanelli dava atenção especial às relações públicas do órgão de inteligência, com o objetivo de tornar a Abin mais conhecida e derrubar preconceitos e desconfianças.

¹⁰²⁹ Loch Johnson (1996), *op. cit.*, pp. 94-95.

avaliar a efetividade e a eficiência desse controle. Nesse sentido, qualquer que seja o modelo político-institucional adotado pela democracia, é possível considerar os seguintes aspectos que servirão de parâmetro¹⁰³⁰:

- mandato do órgão de controle.
- poderes de fiscalização e controle do orçamento de inteligência;
- tipologia do órgão de controle;
- coercitividade;
- capacidade autorizativa.

No que concerne ao mandato, já se tratou do assunto neste capítulo. Não obstante, convém ressaltar a importância de que o Legislativo tenha competência para fiscalizar e controlar a totalidade do sistema de inteligência, independentemente de que órgão a exerça. Nesse sentido, um mandato de caráter funcional – e não institucional – é preferível¹⁰³¹.

Outro aspecto relacionado ao mandato tem a ver com a opção por um único órgão para fiscalizar todas as agências de inteligência ou por múltiplas instituições de controle para os serviços específicos. As percepções variam de país para país e, no caso do órgão de controle do Legislativo, as alternativas compreendem tanto comissões nas duas Casas, quanto em apenas uma das Casas, Comissões Bilaterais e até órgãos externos – como ocorre com o SIRC canadense e o CFSIRP português. Ademais, pode ocorrer sobreposição de funções nas Comissões Parlamentares, com uma comissão de Defesa ou de Segurança Nacional com mandato que compreenda atribuições também da Comissão de Inteligência¹⁰³². De toda maneira, o ideal é que, ainda que haja comissões com atribuições coincidentes, o controle parlamentar siga critérios funcionais e não institucionais.

No caso de modelos em que o controle não é pleno, exemplo muito utilizado é o do Reino Unido, em que o mandato do *Intelligence and Security*

¹⁰³⁰ Quando não for feita referência distinta, os comentários neste tópico tomam por base o material produzido pelo DCAF, particularmente a obra de Born & Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, *op. cit.*.

¹⁰³¹ Born & Leigh, *op. cit.*, p. 80.

¹⁰³² Exemplos são os EUA e o Brasil.

*Committee (ISC)*¹⁰³³ compreende apenas parte do aparato de inteligência, de modo que o *Defence Intelligence Staff*, o *Joint Intelligence Committee* e o *National Criminal Intelligence Service*¹⁰³⁴ não se encontram sob supervisão do ISC. Assim, apesar da efetividade da fiscalização exercida pelo ISC sobre as agências de sua competência, inegável a deficiência do controle parlamentar ao não abarcar a totalidade do aparato de informações¹⁰³⁵.

Também sobre o mandato, Born & Leigh¹⁰³⁶ assinalam que há basicamente duas maneiras de se estruturar o mandato de uma comissão parlamentar de controle. Na primeira delas, são estabelecidas amplas competências para a comissão e feitas ressalvas ao mandato, ou seja, elenca-se o que não compete ao órgão fiscalizar. Na segunda alternativa, as atribuições e funções do organismo de controle parlamentar são explicitadas. Exemplos do primeiro caso são as legislações britânica e australiana e do segundo a estadunidense, a argentina e, de certo modo, a brasileira.

Outra distinção em termos de competências tem a ver com o mandato do órgão de controle parlamentar para fiscalizar questões operacionais ou se é limitado a aspectos político-administrativos e financeiros. Sobre o assunto, Born & Leigh assinalam que, para ter competências de fiscalizar operações, o órgão parlamentar de controle deve ter grande credibilidade e poderes significativos (por exemplo, a coercitividade para a produção de provas). Entretanto, a efetividade do controle pode acabar comprometida exatamente por causa desses grandes poderes, especialmente se o órgão não dispuser de condições de fato de conduzir investigações. Ademais, assinalam Born & Leigh, há o perigo dos controladores ficarem demasiado próximos às agências de inteligência. Excesso de poderes pode, portanto inibir a fiscalização por parte do Poder Legislativo¹⁰³⁷.

¹⁰³³ O ISC, criado em 1994, é composto por membros da Câmara dos Lords e da Câmara dos Comuns, indicados pelo Primeiro-Ministro mediante consulta ao líder da oposição, e tem por competência examinar as despesas, políticas e administração do MI5, do MI6 e do GCHQ. E é ao Primeiro-Ministro que se reporta o ISC, o qual, após edição dos relatórios, os encaminha ao Parlamento.

¹⁰³⁴ Sobre os serviços de inteligência britânicos, vide Michael Smith, *op. cit.*

¹⁰³⁵ No que concerne ao sistema de controle parlamentar no Reino Unido, vide o capítulo de Leigh, “*Accountability of Security and Intelligence in the United Kingdom*” (in: Born, Johnson & Leigh, *op. cit.*, pp. 79-98).

¹⁰³⁶ Born & Leigh, *op. cit.*, pp. 80-83.

¹⁰³⁷ “*A parliamentary oversight body able to examine intelligence operations may have greater credibility and may be given greater powers (for example, to compel the production of evidence). However, it will face inevitable restrictions on how it conducts its investigations and on what can be reported to parliament or to the public. It will operate in effect within the ring of secrecy and that will create a barrier between it and the remainder of parliament. Provided it establishes a reputation for independence*

A alternativa indicada por Born & Leigh é o estabelecimento de órgão de controle parlamentar com fiscalização limitada a políticas e finanças e sem envolvimento com operações¹⁰³⁸. Essa pode ser até a melhor alternativa para sistemas em que a orientação é pela revisão por parte do Parlamento. Entretanto, em regimes em que o Legislativo participa mais efetivamente das decisões de Estado, particularmente em nações presidencialistas onde os mecanismos de freios e contrapesos estão entre os fundamentos democráticos, o Parlamento não pode se isentar de uma atuação mais expressiva em termos de controle. Daí a necessidade de um controle amplo, com acesso irrestrito a todo tipo de informação e com responsabilidades relacionadas inclusive à supervisão de atividades que possam suscitar reações domésticas e internacionais.

Assim, em termos de controle parlamentar, plenamente compreensível a irreduzibilidade doutrinária em países como os EUA no sentido de que o Congresso deve sim ter papel decisivo na supervisão mesmo das operações de inteligência autorizadas pelo Presidente da República. Em regimes presidencialistas não se aceita qualquer forma de “confidência de Gabinete” que escape à fiscalização do Poder Legislativo. Particularmente no que diz respeito a temas de segurança nacional, aí é que o Congresso deve estar presente¹⁰³⁹.

A legislação alemã é outra que garante controle amplo e irrestrito do parlamento sobre o aparato de inteligência. A Alemanha possui um órgão parlamentar de controle, o *Parlamentarisches Kontrollgremium*, encarregado da fiscalização dos serviços de inteligência doméstica (o *Bundesamt für Verfassungsschutz* – BfV), de

and apparent thoroughness this need not affect its legitimacy. However, parliament and the public will have to take it on trust to a certain degree that proper oversight of operational matters is taking place without the supporting evidence being available. A second danger is that an oversight body of this type gets too close to the agencies it is responsible for overseeing. For example, although a legal requirement that it be notified in advance of certain actions by the agency may appear to strengthen oversight, it could also inhibit the oversight body from later criticism of these operational matters.” Born & Leigh, *op. cit.*, p. 82.

¹⁰³⁸ “The alternative approach is to limit the function of the parliamentary oversight body to matters of policy and finance. These are issues which can be more readily examined in the public arena with the need for far fewer restrictions in the national interest on what is disclosed (although the publication of precise budgetary details may be prejudicial to national security). The difficulty of this second approach, however, is that it detracts from one of key tasks of parliamentary scrutiny: to ensure that government policy in a given field is carried out effectively. Without access to some operational detail, an oversight body can have or give no assurance about the efficiency of the security and intelligence agency in implementing the published policy. The same applies to auditing issues of legality or the agencies’ respect for fundamental rights – tasks which are given to parliamentary oversight bodies in some countries. Such exercises in parliamentary oversight may lack credibility unless founded on some clear evidence about the behaviour of the agency concerned.” Born & Leigh, *op. cit.*, p. 82.

¹⁰³⁹ Exemplo disso é a participação do Senado e da Câmara na composição do Conselho de Defesa Nacional brasileiro, bem como a necessidade de acompanhamento do Congresso de crises, inclusive nos casos de estado de sítio.

inteligência externa (*Bundesnachrichtendienst* – BND) e de inteligência militar (*Militärischer Abschirmdienst* – MAD). O *Bundestag* deve ser informado pelo Governo Federal das atividades dos órgãos citados, inclusive de operações, por meio do *Parlamentarisches Kontrollgremium*¹⁰⁴⁰.

No que concerne às competências do Parlamento relacionadas ao orçamento de inteligência e segurança, o que resta dizer é há basicamente três tipos de Parlamento: os que atuam diretamente na elaboração do orçamento; os que podem influenciar o orçamento; e os que têm pouca ou nenhuma autoridade sobre processo orçamentário. No primeiro caso, o Legislativo tem a capacidade de emendar ou rejeitar a proposta orçamentária enviada pelo Executivo, bem como formular sua própria alternativa de proposta. O segundo tipo pode emendar ou rejeitar o orçamento, mas não capacidade de apresentar sua proposta. Já o terceiro tipo não tem qualquer ingerência sobre o orçamento, sendo incapaz de emendá-lo ou rejeitá-lo, sendo o Legislativo bastante limitado nesse sentido.

Uma vez que o Congresso representa os contribuintes, natural que tenha ingerência sobre o orçamento. No caso particular do setor de inteligência, é conveniente avaliar se o Legislativo tem capacidade de emendar e fiscalizar o orçamento, inclusive a parte relacionada à verba secreta. Assim, indicador importante da autoridade do órgão de controle tem a ver com a capacidade desse órgão de apresentar emendas ao orçamento.

Sobre as tipologias de órgãos controle, além dos aspectos já tratados em tópicos anteriores, é importante considerar, assinalam Born & Leigh, como é composta Comissão de controle, como são indicados os membros, a quem presta contas, se têm credencial de segurança e em que nível. Em termos de composição, deve-se avaliar, primeiramente, se o órgão é composto ou não por parlamentares. Já se falou dos prós e contras de um comitê parlamentar, sendo conveniente lembrar que uma composição de membros do Legislativo dá maior legitimidade ao órgão, apesar do risco de inefetividade em virtude do desinteresse dos legisladores em participar do órgão. Assim, enquanto alguns parlamentos optaram por entregar o controle a um órgão composto por não-parlamentares com maior expertise e dedicação de tempo – como Canadá, Noruega

¹⁰⁴⁰ República Federal da Alemanha. *Act governing the Parliamentary Control of Intelligence Activities by the German Federation. Parliamentary Control Panel Act (PKGrG), April 1978.*

e Portugal – outros preferem manter o controle nas mãos de membros do Congresso – v.g., EUA, Argentina e Brasil.

Vencido o aspecto da composição parlamentar, Born & Leigh assinalam que é preferível um comitê pequeno, com poucos membros e com critérios para a indicação desses membros. Importante analisar também os critérios de indicação dos membros. Questões como a representatividade partidária na comissão, a presença de representantes da maioria e da minoria e a escolha de políticos mais experientes e com interesse em segurança nacional e inteligência devem ser consideradas. Quando tempo podem permanecer como membros do órgão de controle é outro critério a ser considerado. Ademais, cabe verificar como é feito o processo de escolha do presidente da comissão, seu mandato e atribuições. Também é importante saber se todos os parlamentares podem ter acesso às sessões secretas e documentos produzidos pela comissão – como acontece no Brasil – ou se as audiências reservadas e os relatórios secretos só podem ser acessíveis aos membros do órgão – a exemplo dos EUA.

Finalmente, ainda sobre as tipologias, particularmente nos modelos parlamentaristas há a diferença entre comissões do Parlamento e comissões de parlamentares. Essa distinção é importante tendo em vista os poderes do órgão, suas limitações e, sobretudo, por quem são nomeados e a quem prestam contas. Assim, enquanto a Comissão do Parlamento (ou Comissão Parlamentar) é nomeada pelo Parlamento e presta contas a ele exclusivamente, sendo, portanto, mais independente, a comissão parlamentar (ou de parlamentares) não tem necessariamente tais atribuições, uma vez que os nomes de seus componentes são escolhidos e indicados pelo Primeiro Ministro – ainda que mediante consulta ao Parlamento ou à oposição – e acabam tendo com eles vínculos muito estreito, inclusive prestando contas a ele primeiramente.

Se têm mandato de controle pleno, é conveniente ainda que a credencial de segurança dos membros da comissão de controle seja máxima. Convém verificar, portanto, se os membros têm essa credencial de segurança e também o pessoal de assessoramento dela. Observe-se ainda, a autoridade da comissão para desclassificar documentos fornecidos pelos órgãos de informações – o que, diga-se de passagem, é muito delicado, pois pode prejudicar sobremaneira a relação confiança entre controlador e controlado e atrapalhar a efetividade do controle¹⁰⁴¹. Daí no Brasil se falar em

¹⁰⁴¹ “Systems vary in how they handle reporting of sensitive material. In the US, the onus of being informed not only rests with the oversight body, but with the executive as well. In Australia, on the other

transferência de sigilo e não de desclassificação quando do compartilhamento de dados sigilosos.

De toda maneira, a prática dos órgãos de controle em várias democracias é no sentido de se proteger as informações sensíveis contra vazamentos¹⁰⁴². Também é importante que seja preservada a identidade do pessoal da área de inteligência, inclusive dos que comparecerem perante os órgãos de controle. Importante que haja legislação que puna a revelação não-autorizada de segredos no âmbito da Administração Pública e dos três Poderes, em especial daqueles segredos vinculados à inteligência e à segurança nacional. Há países com sanções graves à liberação não-autorizada de informações sigilosas, conduta considerada crime contra a segurança nacional¹⁰⁴³. Entretanto, a preservação do sigilo envolve tanto o estabelecimento de um arcabouço legislativo para coibir os vazamentos como também a conduta pessoal dos membros da comissão de controle em termos de consciência e responsabilidade ao tratar com segredos de Estado¹⁰⁴⁴.

A coercitividade é a autoridade que dispõe a comissão de trazer pessoas “sob coação” para comparecerem perante o órgão e também de requerer documentos produzidos pelos serviços de inteligência. Trata-se também de aspecto importante para garantir a efetividade do controle.

Um último parâmetro que pode ser considerado na análise dos tipos de órgãos de controle parlamentar é se a legislação prevê a necessidade de que estes sejam informados previamente sobre operações e se tenham capacidade autorizativa como requisito para que determinadas ações dos serviços de inteligência sejam desencadeadas. O assunto já foi objeto de análise e somente é importante lembrar que

hand, the Parliamentary Committee is forbidden from requiring ‘operationally sensitive information’ from being disclosed; requests for documents cannot be made by the Committee to agency heads or staff members or to the Inspector-General, and ministers may veto evidence from being given. A power of veto of this kind effectively returns disputes over access to information to the political arena. What is important is that powers to obtain information match the parliamentary oversight body’s mandate.” Born & Leigh, *op. cit.*, p. 92.

¹⁰⁴² Born & Leigh, *op. cit.*, p. 93.

¹⁰⁴³ Países como os EUA, a Noruega e o Canadá estabeleceram rígidas penas àqueles que violarem segredo de Estado.

¹⁰⁴⁴ O problema é que não é fácil conciliar a atividade político-parlamentar com a manutenção do sigilo sobre atos e fatos da Administração Pública. O parlamentar tem compromissos de transparência para com seus eleitores e suas atividades e sobrevivência política dependem muito da constante exposição perante seus constituintes, o que fica prejudicado se estiver limitado ao sigilo de uma Comissão de Inteligência. Faz parte da natureza da atividade parlamentar tornar públicas informações e não o contrário. Como dizia um político em Brasília, “informação no Parlamento é como dinheiro: todos querem ter e fazer circular”.

em regimes presidencialistas essa capacidade costuma estar mais presente que nos modelos parlamentaristas.

Efetividade da Comissão Parlamentar

Considerando-se os distintos modelos de controle parlamentar, convém apresentar uma síntese das características que deve ter uma comissão em benefício da efetividade do controle. De acordo com estudo realizado por Greg Hannah, Kevin O'Brien e Andrew Rathmell¹⁰⁴⁵, para que uma comissão parlamentar de controle opere de maneira efetiva, devem ser atendidos os seguintes aspectos:

- seu funcionamento e poderes devem ser baseados em regras de procedimento, ou seja, em um regimento interno, com recursos subsidiários às normas da(s) Casa(s);
- devem ter controle sobre suas próprias tarefas;
- devem dispor de poderes para convocar ministros e quaisquer cidadãos, em especial oficiais de inteligência, para comparecerem perante a comissão;
- suas sessões devem ser ordinariamente secretas (por razões de segurança);
- a comissão deve apresentar relatórios periódicos (no mínimo anuais) ao parlamento, salvaguardada a informação classificada;
- deve haver a prerrogativa de requisitar qualquer tipo de informação, salvaguardado o sigilo sobre as operações em curso e, principalmente, os nomes das fontes;
- possuírem competência para desclassificar qualquer informação, caso se delibere que tal desclassificação é de grande relevância ao interesse público¹⁰⁴⁶;

¹⁰⁴⁵ Hannah, O'Brien & Rathmell, *op. cit.*, p. 12.

¹⁰⁴⁶ Discordamos terminantemente desse aspecto, uma vez que apenas a autoridade competente para classificar um documento deve ser competente para desclassificá-lo. Trata-se de condição essencial para a preservação da atividade de inteligência e, pelo menos no caso do ordenamento jurídico brasileiro, a medida seria, a nosso juízo, clara interferência de um poder em outro, extrapolando a competência fiscalizadora do Legislativo e maculando o princípio pétreo constitucional da separação dos poderes.

- a comissão deve ter sua própria sala de sessões, corpo de funcionários específico, orçamento próprio e mecanismos de salvaguarda das informações em um sistema de processamento de dados capaz de lidar com material classificado¹⁰⁴⁷.

Nem sempre as comissões parlamentares poderão ter todos esses requisitos preenchidos. Entretanto, quanto mais próxima estiver desses padrões, mais efetivo pode ser o controle da atividade de inteligência. Não obstante, cabe sempre a ressalva de que acima de qualquer requisito, a fiscalização e o controle só serão efetivos se as instituições democráticas estiverem bem estabelecidas e houver vontade política para realizá-lo.

ORIENTAÇÕES E PRÁTICAS DE CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Antes de concluir este Capítulo, considera-se importante que sejam apresentadas orientações práticas sobre as ações de controle nos diferentes níveis. Trata-se de síntese baseada na experiência de vários sistemas pelo mundo, do modelo estadunidense aos estabelecidos na Europa Ocidental e aqueles implementados – ou em implementação nas democracias recentes do Leste Europeu. Fontes importantes para esta síntese são os trabalhos produzidos pelo DCAF, pelo Conselho da Europa e também as recentes obras publicadas com estudos de casos de controle da atividade de inteligência pelo mundo.

Em termos gerais, mecanismo prático importante para o controle da atividade de inteligência, segundo Bruneau & Dombroski¹⁰⁴⁸, é a separação do aparato de inteligência em diferentes agências, de modo a prevenir que uma única entidade tenha o monopólio da coleta, produção e fornecimento da inteligência. A sugestão é se distribuir a atividade entre órgãos civis e militares, policiais, fiscais ou, ainda, em agências de inteligência doméstica e inteligência externa¹⁰⁴⁹. Claro que essa alternativa pode comprometer a eficiência do trabalho e mesmo gerar competição entre os serviços

¹⁰⁴⁷ Esse é outro aspecto fundamental para o efetivo e eficiente funcionamento da comissão. O órgão de controle externo tem que dispor não só de orçamento próprio, mas de pessoal capacitado para lidar com informações sigilosas e assessores especializados em inteligência, além de estrutura física apropriada a suas atividades.

¹⁰⁴⁸ Bruneau & Dombroski, *op. cit.*, pp. 16-17.

¹⁰⁴⁹ Esse é o modelo adotado na maioria dos países, como EUA, França, Grã-Bretanha, Alemanha, Holanda, Bélgica, Portugal, Rússia, entre outros.

– o que até pode vir a ser salutar – e deficiências na disseminação do conhecimento. De toda maneira, parece ser uma melhor alternativa em termos de controle que ter todo o aparato de inteligência (ou a maior parte dele) concentrado em uma única superorganização, como era o caso de alguns regimes autoritários da América Latina e da Europa Oriental¹⁰⁵⁰.

Frente a esse dilema de estruturação do aparato de inteligência, alternativa pode ser distribuir a atividade em diferentes órgãos, mas tê-los todos subordinados a uma autoridade do Executivo que contribua para sua integração. Exemplo disso é o DNI nos EUA e o modelo português. Também é importante que o controle externo desse aparato de inteligência dê-se de forma funcional e não estrutural. Não obstante, havendo vários órgãos de controle, esses devem manter permanente cooperação e intercâmbio de informações, relembre-se.

Passa-se, portanto, à apresentação sintética de sugestões de práticas para o estabelecimento de controle e *accountability* nos diferentes níveis, conforme proposto pelo DCAF. Ainda que as sugestões a seguir tenham caráter eminentemente normativo, considera-se importante relacioná-las por serem fruto de estudos que vêm sendo realizados há alguns anos por Hans Born e o pessoal do DCAF.

Âmbito Agencial

No que concerne à agência ou serviço de inteligência, o DCAF sugere que:

- o papel do serviço de inteligência deve estar claramente definido e limitado a assuntos que sejam detalhadamente explicitados, todos relacionados a ameaças graves à segurança nacional e à sociedade¹⁰⁵¹;
- os conceitos de ameaças à segurança nacional e à sociedade devem estar especificados em termos legais;
- a competência territorial de um organismo de segurança ou inteligência deve ser definida com clareza e todo o poder de ação fora do território deve estar acompanhado das correspondentes salvaguardas¹⁰⁵²;

¹⁰⁵⁰ Exemplos notórios dessa concentração de poder foram o KGB soviético e o SNI no Brasil.

¹⁰⁵¹ A título de exemplo, sugere-se consulta ao sítio do BfV, o serviço de inteligência doméstica alemão, no qual se encontra claramente a disposição das ameaças com as quais o serviço deve lidar: <http://www.verfassungsschutz.de> (acesso em 10/01/2008).

- as tarefas e poderes compreendidos no mandato do serviço de inteligência devem estar claramente definidas na legislação, aprovada pelo Parlamento;
- importante também, sobretudo em países que vivenciam regimes pós-autoritários, que sejam implementadas garantias legais e institucionais com o objetivo de impedir o mal uso do aparato de segurança e inteligência¹⁰⁵³;

Sobre o Diretor do órgão de inteligência, o DCAF sugere que:

- a legislação estabeleça o processo de designação do diretor – ou diretores – do serviço de inteligência, bem como atributos que deve ter qualquer candidato a ocupar esse cargo e, ainda, fatores que levem a desqualificação do indicado para o posto;
- a designação deve ser examinada e confirmada por um ente externo ao Poder Executivo, preferencialmente o Poder Legislativo ou preposto seu;
- é desejável que a oposição parlamentar participe da designação ou, no mínimo, do processo de aprovação do nome do Diretor;
- os critérios para designação, nomeação e destituição do Diretor deveriam estar claramente especificados em lei;
- a legislação deve conter garantias para se evitar que pressões indevidas sejam exercidas sobre o Diretor, e também para evitar o abuso do cargo por ele¹⁰⁵⁴;
- se possível, mais um membro do Gabinete (ou do Governo) deveria participar da escolha e designação do Diretor (por exemplo, o Presidente ou Primeiro-Ministro e o ministro da pasta ao qual o serviço esteja subordinado¹⁰⁵⁵);

¹⁰⁵² Vide, por exemplo, no sistema estadunidense, a distribuição clara de competências entre a CIA e o FBI e as limitações à atuação da NSA.

¹⁰⁵³ Por exemplo, evitando-se a “partidarização” do aparato de inteligência e o uso dos serviços de informações contra opositores políticos.

¹⁰⁵⁴ Pode-se, por exemplo, estabelecer normas sobre a permanência do Diretor no cargo, como um mandato específico, ou regras para destituí-lo em caso de abuso de autoridade ou de outras condutas consideradas comprometedoras de sua função.

¹⁰⁵⁵ Em regimes presidencialistas, em que a autoridade do Presidente da República é individual e absoluta e os ministros são apenas prepostos seus, essa sugestão do DCAF parece estranha e pouco plausível. Entretanto, a experiência demonstra que quando ocorre a escolha do diretor de um serviço de inteligência pelo Presidente à revelia do ministro ao qual o órgão esteja subordinado, as consequências acabam sendo

Sobre a autorização aos serviços de inteligência e segurança para recorrerem aos chamados “poderes especiais”, entendidos como “os poderes ampliados que se outorga a esses órgãos e que afetem diretamente as liberdades civis”¹⁰⁵⁶, o DCAF sugere que:

- o Estado de Direito exige todo poder especial que possuam ou exerçam os serviços de segurança e inteligência deva ter fundamento legal;
- a lei deve ser clara, inequívoca e também exaustiva para que nenhum órgão da Administração Pública, particularmente os da área de segurança, possa se ver atraído a recorrer a métodos e práticas que não estejam regulamentados;
- o princípio da proporcionalidade deve estar enraizado na legislação que referente ao recursos aos poderes especiais e a sua supervisão;
- a legislação deve estabelecer mecanismos para coibir abusos dos poderes especiais, bem como seu uso por pessoas não pertencentes aos órgãos de segurança e inteligência;
- toda ação desencadeada pela Administração Pública para combater o terrorismo – e, naturalmente, qualquer das “novas ameaças” – deve incondicionalmente respeitar os direitos humanos e os princípios do Estado de Direito;
- independentemente dos atos cometidos por suspeitos ou condenados por atividades terroristas ou criminosas, os serviços de inteligência não devem violar o direito à vida, garantido por normas e regimes internacionais de proteção à pessoa humana;

danosas e pode-se gerar, no mínimo, comprometer a relação entre o diretor e o ministro, o que certamente refletirá nas organizações por eles dirigidas.

¹⁰⁵⁶ De acordo com Richard Best (*Intelligence Issues for Congress*. Washington D.C.: Congressional Research Service, 12 September 2001), apud Born & Leigh (*op. cit.*, p. 37), “[t]he collection of information may require that the intelligence services possess exceptional or special powers, which allow for the limitation of human rights, especially the right to privacy. The following special powers can be distinguished: 1. conduct surveillance and record information as well as trace information; 2. to conduct a search of enclosed spaces or to search closed objects; 3. to open letters and other consignments without consent of the sender or addressee; 4. to use stolen or false identities, keys, special software or signals for clandestinely entering, copying or corrupting databases; 5. to tap, receive, record and monitor conversations, telecommunication, other data transfer or movement – within the country or from abroad; 6. to turn to providers of public telecommunication networks and public telecommunication services with the request to furnish information relating to identity of users as well as all the traffic that has taken place or will take place; 7. to have access to all places for installing observation.”

- como garantia contra abuso dos poderes especiais e em defesa dos direitos humanos, as operações desencadeadas pelos serviços de inteligência devem estar sujeitas a mecanismos apropriados de fiscalização, controle e revisão.

Outro aspecto fundamental para o controle do aparato de segurança e inteligência do Estado diz respeito à obtenção de dados, produção e manuseio de informações, bem como o uso e conservação de arquivos pelos serviços de inteligência. A respeito do uso da informação e dos arquivos, o DCAF sugere que:

- a legislação limitar a coleta e manuseio de informação e o acesso a arquivos e informações de pessoas a propósitos e circunstâncias necessárias ao cumprimento do marco legal ao qual os serviços de inteligência estejam vinculados;
- devem ser estabelecidas regras referentes a prazos para retenção da informação, uso dos arquivos, acesso a estes, seu manuseio e destruição e, também, garantias de cumprimento dos princípios internacionais de proteção de dados;
- deve-se prever legalmente a realização de auditorias para fiscalizar o cumprimento do disposto no item anterior;
- a atividade de inteligência não deve ser excluída das normas que protegem e assegurar o direito à informação, ressalvado o sigilo em virtude de fatores de segurança nacional¹⁰⁵⁷;
- o Poder Judiciário deve ser capaz de examinar a conduta dos órgãos de inteligência também no que concerne ao recurso a esses poderes especiais;
- no caso de recebimento de informação de uma organização internacional ou de uma agência estrangeira, devem ser aplicados os controles tanto do país de origem quanto a do receptor¹⁰⁵⁸;
- para que uma informação seja revelada a serviços de inteligência estrangeiros, ou mesmo a uma organização internacional, estes

¹⁰⁵⁷ A legislação brasileira sobre salvaguarda de informações e o instituto do *habeas data* alcançando inclusive os arquivos dos serviços de inteligência colocam o Brasil na vanguarda legislativa sobre liberdade e acesso à informação.

¹⁰⁵⁸ Isso se aplica, inclusive às restrições de compartilhamento e acesso.

devem comprometer-se a retê-la e utilizá-la observando as mesmas regras estabelecidas pela legislação nacional, bem como as leis aplicáveis ao órgão que a recebe.

Em termos de direção e controle interno da agência, o DCAF sugere que:

- os serviços de inteligência não podem estar acima da lei. Portanto, se o pessoal desses serviços suspeitar ou souber de atos ou ordens ilícitos dentro do órgão, têm a obrigação de comunicar suas suspeitas;
- deve haver normatização que dê apoio e proteja aqueles que denunciem as práticas ilegais e as irregularidades;
- o pessoal dos serviços deve ser capacitado e constantemente reciclado com base em um código de conduta que contemple os aspectos éticos de suas funções;
- as políticas administrativas internas devem ser formalizadas com um claro status legal;
- aspectos demasiado sensíveis ou que representem especificidades que não possam ser tornados públicos devem ser regidos por normas internas de cada órgão.

Poder Executivo

Na esfera do controle pelo Executivo, as sugestões do DCAF distribuem-se entre as relativas ao conhecimento ministerial e controle da inteligência, controle sobre operações, cooperação internacional e salvaguardas contra abusos do Ministro. Sobre o conhecimento ministerial para o controle da inteligência, o DCAF sugere que:

- a legislação de inteligência deve conter regras sobre direitos de acesso diferenciados, quais sejam, o direito do Executivo de acesso à informação em poder do serviço de inteligência, e o direito da chefia do órgão de ter acesso ao ministro que o controla;
- o ministro deve ter a responsabilidade de formular as políticas de segurança e inteligência. Deve ter a prerrogativa de receber informes periódicos dos serviços de inteligência e ser legalmente responsável pela aprovação de questões politicamente sensíveis.

Já no que concerne ao controle sobre operações, particularmente as *covert actions*, o DCAF sugere que todas as operações desse tipo devam ser aprovadas por autoridade competente do Executivo de acordo com a legislação estabelecida pelo Parlamento. Também assinala que nenhuma operação que atente contra os direitos humanos deve ser autorizada e que relatórios regulares devem ser produzidos. Acrescente-se à sugestão do DCAF a prática de se estabelecer a necessidade de notificação ao Legislativo das operações a serem desencadeadas, o que é importante sobretudo em regimes presidencialistas.

O DCAF traz ainda sugestões relativas à cooperação internacional. Segundo o Centro, é essencial que esta cooperação seja devidamente autorizada pelos ministros aos quais se subordinam os serviços cooperantes e sujeita às garantias mínimas necessárias ao cumprimento das leis nacionais e das obrigações de direito internacional. É sugerido, ademais, que se adotem garantias legais para impedir que o compartilhamento de informações e inteligência burle as normas inderrogáveis de proteção aos direitos humanos e os controles estabelecidos no ordenamento jurídico interno.

Finalmente, na esfera do Executivo, o último conjunto de sugestões apresentadas pelo DCAF diz respeito às salvaguardas contra eventuais abusos ministeriais. Propõe-se, então, que tais salvaguardas estejam claramente estabelecidas pela legislação, assim como as garantias contra a politização dos serviços de inteligência. Entre os mecanismos de salvaguarda estão:

- a determinação legal que todas as ordens, diretivas e requerimentos do ministro sejam feitas por escrito e conhecidas por um órgão externo de revisão;
- a previsão legal de que o ministro deva manter o líder da oposição informado sobre suas ações e determinações ao serviço.

Também em termos de salvaguardas, sugere-se que estabeleçam mecanismos rígidos para evitar que os serviços de inteligência operem em favor de interesses de qualquer partido ou grupo político. Ademais, não devem atuar para levantar informações sobre atos de protesto, defesa ou dissenso que façam parte do processo democrático e se realizem de acordo com a lei. Isso, entretanto, não pode ser empecilho para que os serviços de inteligência acompanhem organizações que, ainda

que legalmente estabelecidas, possam representar ou vir a representar ameaça às instituições democráticas, à segurança nacional e à sociedade¹⁰⁵⁹.

Controle Externo Não-Parlamentar

Sobre o controle externo não-parlamentar, o DCAF apresenta sugestões de práticas para o controle judiciário, o controle por autoridades independentes e para o estabelecimento de órgãos externos de auditoria, como o SIRC. Atente-se para o fato de que órgãos de controle externo vinculados ao parlamento, mas não compostos por parlamentares, estão compreendidos nessa categoria.

Para o Poder Judiciário, competente para lidar com as ações impetradas pelos cidadãos, o DCAF sugere que:

- o juízo ou tribunal competente para receber denúncias e julgar ações deve ser constituído de pessoas que cumpram os requisitos legais e constitucionais para ocupar o cargo, bem como contarem com garantia de permanência no cargo enquanto durar seu mandato. Ou seja, o que o DCAF propõe é que se respeite o princípio do juiz natural e as prerrogativas dos magistrados para que possam realizar um julgamento justo, entre as quais a inamovibilidade;
- até onde seja possível, o processo judicial deve ocorrer de maneira pública. Mesmo em situações que se exija segredo de justiça, é fundamental que seja garantido às partes e seus representantes legais a maior transparência e o direito de acesso ao processo;
- a lei deve prever a possibilidade de arquivamento da denúncia ou da ação quando o magistrado (ou o tribunal) considerá-la improcedente, inclusive em virtude de sua natureza vexatória ou frívola;
- se, por questões de segurança nacional, for necessário restringir a participação do denunciante no processo de controle judicial, essa decisão deve ser da competência do juiz ou tribunal do caso, e também devem ser estabelecidas compensações e salvaguardas para que o julgamento ocorra de maneira imparcial;

¹⁰⁵⁹ Exemplo são movimentos sociais ou grupos políticos que preguem a subversão, a tomada do poder pela força ou a instabilidade institucional como meio de alcançar seus objetivos políticos.

- o juiz ou tribunal que exercerão o controle devem ter capacidade coercitiva, ou seja, devem ter competência para emitir mandados ou quaisquer ordens legalmente vinculantes para se chegar a resultados no processo. Entre essas competências, o DCAF sugere a de determinar indenizações e a destruição de material em poder dos serviços de inteligência;
- a lei deve fixar claramente o alcance do controle judiciário e as motivadoras deste. Esse controle deve ser amplo e profundo e alcançar a essência da atividade de inteligência, não se restringindo a meros aspectos processuais.

Uma última sugestão que não consta das apresentadas pelo DCAF, mas que pode ser de grande relevância para a efetividade do controle judicial diz respeito ao estabelecimento de varas especializadas para tratar de assuntos de inteligência. É importante que haja magistrados e membros do Ministério Públicos capacitados a lidar com questões de inteligência.

Sobre as autoridades independentes para realizar controle externo, o DCAF assinala que a revisão e o controle externo dos órgãos de segurança e inteligência devam ficar a cargo de funcionários independentes e imparciais (como o ombudsman ou o *Inspector General*), que deverão considerar os seguintes aspectos:

- o funcionário encarregado do controle deve cumprir requisitos legais e constitucionais para ocupar seu cargo, e contar com a garantia de inamovibilidade enquanto durar seu mandato;
- a lei deve fixar claramente o alcance e o escopo do controle;
- o funcionário deve ter poderes legais suficientes para fiscalizar e controlar questões de fundo e avaliar provas relacionadas às práticas e atribuições dos órgãos de inteligência;
- o funcionário deve ter autoridade absoluta para determinar a forma e o alcance de qualquer ordem, relatório ou decisão que resulte do processo de fiscalização.

Aspecto também não alcançado pelas sugestões do DCAF diz respeito ao estabelecimento claro dos mecanismos de prestação de contas dos controladores, por exemplo, a quem estes se reportam e de que maneira.

No que tange ao estabelecimento de auditorias externas independentes, as sugestões do DCAF são as seguintes:

- para garantir a independência do órgão de auditoria, suas atividades devem ter um marco legal, estes devem subordinados ao parlamento e seu diretor – e, sob uma perspectiva mais ampla, a totalidade de seus membros – deve ser nomeado ou confirmado pelo parlamento;
- a lei que estabeleça esses órgãos de controle externo deve contemplar disposições sobre mandato; mecanismos de prestação de contas, relatórios, designação do diretor e dos membros, estrutura e pessoal, acesso a informação classificada, entre outras;
- os membros do órgão e seu pessoal devem ter acesso livre a informações classificadas, com as restrições específicas para proteger a identidade das fontes e a sensibilidade de algumas operações;
- os órgãos de controle criados por lei devem não somente realizar auditorias financeiras, mas também fiscalizar o desempenho das organizações, e suas atividades em geral;
- uma vez que os órgãos de controle lidam com informação classificada, devem ser estabelecidas garantias contra o vazamento dessas informações.

Controle Parlamentar

Para concluir a síntese das orientações sobre práticas para efetivação do controle a partir das sugestões do DCAF, passa-se às propostas relacionadas ao controle parlamentar. Uma vez que já se tratou das especificidades das melhores práticas para o órgão de controle do Parlamento, serão acrescentados aspectos gerais referentes às atribuições e prerrogativas do Poder Legislativo.

No que concerne ao mandato do órgão de controle parlamentar, o DCAF sugere que:

- o alcance do mandato deve ser horizontal, ou seja, todo o setor de inteligência, aí incluídos os departamentos e funcionários auxiliares, deve estar sujeito ao controle do(s) órgão(s) parlamentar(es);

- também deve ter alcance vertical o controle parlamentar, ou seja, o mandato deve incluir as atribuições de fiscalização e controle baseadas em aspectos como: (a) legalidade; (b) eficácia; (c) eficiência; (d) orçamento e contabilidade; (e) cumprimento de normas nacionais e internacionais de proteção aos Direitos Humanos; (f) aspectos políticos e administrativos dos serviços de inteligência;
- quanto maior o sistema de inteligência e o número de organizações encarregadas dessa atividade, maior a necessidade de contar com subcomissões especializadas de controle parlamentar;
- o mandato do órgão de controle deve ser claro e específico;
- as recomendações e relatórios do órgão de fiscalização e parlamentar devem ser, ressalvadas as restrições de segurança e sigilo: (a) publicados; (b) discutidos no parlamento; (c) supervisionados no que concerne a sua implementação pelo Executivo em geral e pelos serviços de inteligência especificamente;
- os recursos e poderes legais à disposição do órgão de controle parlamentar devem ser proporcionais ao alcance de seu mandato.

Sobre a composição do órgão de controle parlamentar, o DCAF propõe que:

- convém deixar claro que os órgãos de fiscalização e controle pertencem ao Parlamento – com isso, evita-se a instituição de entes de controle compostos por parlamentares mas “subordinados” de alguma maneira ao Executivo;
- é o Parlamento que deve ter a competência para nomear e destituir os membros de qualquer órgão que exerça o controle em seu nome;
- a representação no ente de controle parlamentar deve abarcar todo o espectro político, preferencialmente de forma proporcional à composição partidária no Congresso;
- em regimes parlamentaristas, os ministros do Governo devem ser excluídos da lista de possíveis integrantes da comissão de controle, do mesmo modo que se deve requerer aos membros do Parlamento que

renunciem a suas funções na comissão caso sejam designados ministros¹⁰⁶⁰;

- os membros da comissão devem manter-se em seus cargos de acordos com o desejo do Parlamento e não do Poder Executivo;
- o presidente do órgão deve ser eleito pelo parlamento e ou pelos próprios membros da comissão, e não pelo governo.

Derradeira observação sobre a composição do órgão de controle parlamentar não citada pelo DCAF pode se extraída do modelo italiano. Na Itália, a presidência da Comissão de controle deve sempre ficar a cargo de um membro da oposição. Em outros modelos, a presidência fica com um membro da maioria e a vice-presidência com um representante da minoria. Isso é importante para garantir que órgão de controle exerça suas funções de maneira menos partidária.

O DCAF também propõe que, uma vez que o órgão de controle lide com material sigiloso, é conveniente que seus membros passem por um progresso de investigação de vida pregressa sobre sua conduta e condições de compor uma comissão com tamanha sensibilidade. Argumenta-se mesmo que isso poderia ser motivo para que se vete um nome de parlamentar para compor a comissão. Na prática, entretanto, tal medida é pouco viável e pode ir de encontro às prerrogativas dos parlamentares. Afinal, um parlamentar que tenha um passado menos ilibado que outro é tão legítimo ao representar seus constituintes quanto o último.

Prática mais importante diz respeito à atribuição credencial de segurança de mais alto nível aos membros da comissão e a pelo menos alguns de seus funcionários. Isso é fundamental para a garantia dos plenos poderes da comissão para investigar os serviços de inteligência, requisitar informações e documentos e chamar à oitiva pessoas da comunidade de informações. As sugestões sobre os poderes parlamentares para obtenção de informação e documentos são as seguintes:

- o órgão de controle deve ter poder de iniciar investigações;
- seus membros devem ter acesso irrestrito a toda a informação necessária para o desenvolvimento de suas tarefas de fiscalização e controle;

¹⁰⁶⁰ Tratam-se de medidas de garantia da independência da comissão de controle.

- o órgão de controle deve ter o poder de convocar pessoas para suas audiências “sob vara” e de solicitar depoimentos sob juramento;
- a lei deve estabelecer a obrigação do Executivo de informar o órgão de controle sobre assuntos pertinentes às competências desse órgão;
- o órgão de controle de adotar medidas para a salvaguarda da informação sensível a que tenha acesso e evitar sua divulgação não-autorizada;
- as disputas entre os serviços de inteligência e os órgão de controle sobre liberação e acesso a informação devem ser decididas pelo próprio Parlamento.

Com referência à remessa ao Parlamento de relatórios preparados pelo órgão de controle, o DCAF assinala que a responsabilidade primordial pelo momento e a forma com que esses relatórios são enviados, bem como a decisão de dar a conhecer publicamente provas, deve recair sobre o próprio órgão de controle. Não obstante, sugere que a comissão apresente relatório ao Parlamento ao menos uma vez por ano, e que o governo e os organismos de inteligência deveriam ter acesso prévio ao documento da comissão para que possam assinalar eventuais supressões de informação sensível, cabendo ao órgão de controle parlamentar avaliação da conveniência de acatar as sugestões daqueles. Nesse sentido, apesar de aceitável em modelos parlamentaristas, a sugestão do DCAF de que seja encaminhado previamente o relatório da comissão ao Executivo depara-se com os princípios da separação e independência dos Poderes, muito forte em sistemas presidencialistas. Em outras palavras, qualquer encaminhamento prévio de material produzido por um órgão do Poder Legislativo ao Executivo “para apreciação deste” pode ser objeto da crítica de que seria uma demonstração de subordinação do Legislativo ao Executivo, sobretudo em se tratando da atribuição fiscalizadora do Congresso. Assim, sugestão interessante, mas de difícil implementação em sistema onde a separação entre Executivo e Legislativo é total.

Por último, há as sugestões do DCAF concernentes ao controle orçamentário. Primeiramente, alvitra-se que o ente de controle parlamentar deve ter acesso a todos os documentos pertinentes ao orçamento de inteligência, mantidas as salvaguardas para que não ocorram vazamentos de informação classificada. Também se defende que a supervisão do orçamento dos serviços de segurança e inteligência deve ser regida pelos mesmos princípios de bom governo que regulam as outras atividades da

Administração Pública, com exceções reguladas por lei. Daí que, sob essa perspectiva, o DCAF sugere que a competência para fiscalizar e controlar o orçamento deve ser compartilhada entre a comissão de controle temática e a comissão de orçamento do Parlamento. Ademais, assinala-se que um Legislativo forte deveria ter o direito de autorizar o orçamento, que os serviços de inteligência só deveriam utilizar os recursos para os fins específicos autorizados e que não lhes seja permitido transferir ou contingenciar recursos sem a devida autorização legislativa.

São essas as propostas do DCAF para o estabelecimento de mecanismos eficientes de controle dos serviços de segurança e inteligência. Claro que é pouco provável que todas sejam adotadas em um modelo. Não obstante, são norteadoras para qualquer nação que resolva criar mecanismos de fiscalização e controle da atividade de inteligência.

CONCLUSÕES

Não há dúvida de que as modernas democracias não podem prescindir de serviços de inteligência eficientes e eficazes, voltados para a identificação e neutralização de ameaças potenciais ou reais e para o assessoramento de mais alto nível do processo decisório. Também não há dúvida de que esses serviços devem operar de maneira consentânea com os princípios democráticos, sujeitos às leis, salvaguardando direitos e garantias individuais e em defesa do Estado da sociedade.

Para a atuação dos serviços de inteligência em consonância com os princípios democráticos e dentro das regras do Estado democrático de direito, é fundamental a existência de mecanismos de fiscalização e controle, internos e, sobretudo, externos das atividades e desses órgãos. Nesse sentido, especial atenção deve ser dada ao controle externo exercido pelo Poder Legislativo. Afinal, é no Parlamento que se encontram os legítimos representantes do poder popular, e entre as competências precípuas do Poder Legislativo estão, além da aprovação de leis e da autorização orçamentária, a fiscalização dos atos da Administração Pública. Somente com um Parlamento consciente da importância da atividade de inteligência, de suas peculiaridades e da relevância do controle externo daquela atividade, é que se terá realmente um sistema de inteligência adaptado ao regime democrático e atuando na defesa da Democracia.

Em que pesem as dificuldades e obstáculos para o exercício de um controle externo efetivo e eficaz por parte do Poder Legislativo, democracia nenhuma pode abrir mão desse mecanismo de salvaguarda contra ações do Poder Público que exorbitem suas competências e possam causar danos à sociedade, ao próprio Estado e até mesmo ao regime democrático. Inteligência é atividade vital para a defesa e segurança da nação, mas deve ser realizada sob rígidos controles e fiscalizada constantemente. De fato, um controle feito de forma construtiva só tem a contribuir para o desenvolvimento das capacidades dos órgãos de inteligência¹⁰⁶¹.

O controle da Administração Pública, em especial dos órgãos de segurança e inteligência é, portanto, fundamental em uma Democracia. Todos ganham com um controle externo eficiente e eficaz: ganham os serviços de inteligência, que podem operar com a certeza de que o fazem de acordo com as normas e princípios democráticos e que têm o respaldo legal e social que só lhes pode ser garantido se a população e seus representantes eleitos estiverem conscientes da relevância da atividade de inteligência e atentos a quaisquer abusos; ganha o Poder Legislativo, que pode exercer de maneira plena suas competências constitucionais de fiscalização e controle; ganha o cidadão, que tem seus direitos individuais preservados e sua segurança salvaguardada por instituições sem arquétipos autoritários; e ganha a sociedade como um todo e a Democracia, pois os princípios e as instituições democráticas são fortalecidos.

¹⁰⁶¹ “When oversight has been capable and constructive, it has been a major asset to the IC [Intelligence Community]. When degraded or misused, it has been an albatross around the neck of the intelligence agencies”. Ott, *op. cit.*, p. 104.

CAPÍTULO IV

A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO CANADÁ

“Among the increasingly intricate arsenals across the world, intelligence is an essential weapon, perhaps the most important. But it is, being secret, the most dangerous. Safeguards to prevent its abuse must be devised, revised and rigidly applied. But, as in all enterprises, the character and wisdom of those to whom it is entrusted will be decisive. In the integrity of that guardianship lies the hope of the free people to endure and prevail.”

Sir William Stephenson

O Canadá tem-se mostrado referência importante na área de segurança e inteligência. Por suas características históricas, geográficas e político-sociais, é um país que não tem inimigos estatais declarados, mas que, exatamente pelo perfil de sua população, território e governo, e por sua proximidade e relações estreitas com os EUA e Europa, teve que desenvolver aparato eficiente de segurança e inteligência. De fato, o país possui importante sistema de informações que tem servido de paradigma para outras nações – entre as quais o Brasil. Mais importante ainda foram os mecanismos de controle dos órgãos de segurança e inteligência desenvolvidos pela democracia canadense: dificilmente se trata do assunto em âmbito internacional sem referências expressas ao modelo canadense.

O presente Capítulo tem por objetivo apresentar, em linhas gerais, a estrutura e funcionamento do sistema de informações do Canadá, bem como um breve histórico de como a atividade de inteligência se desenvolveu naquele país e os efeitos das mudanças na ordem internacional pós-11 de setembro de 2001 em termos de segurança e inteligência. Antes, porém, convém fazer apresentação de alguns aspectos do Estado e da sociedade canadenses, a maneira como esta se constituiu e organiza-se atualmente e das relações entre políticos, Administração Pública e sociedade.

A DEMOCRACIA CANADENSE

Maior país do continente americano e segundo do globo em extensão, o Canadá impressiona não só pela diversidade étnica e cultural de seus cerca de 33 milhões de habitantes¹⁰⁶² (o que o faz o 36º país em população em 2007¹⁰⁶³), mas também por suas riquezas e belezas naturais. Ademais, trata-se de uma das sete maiores economias do planeta e durante muito tempo vem ocupando posições de destaque – quando não o primeiro lugar – no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁰⁶⁴, reflexo de uma sociedade de elevado padrão de igualdade e desenvolvimento social. Em termos de política externa, são estreitos os laços históricos e comerciais com os EUA e a Grã-Bretanha, apesar de manter também atuação bastante independente em foros internacionais¹⁰⁶⁵ em defesa do multilateralismo, de questões ambientais, da proteção aos direitos humanos¹⁰⁶⁶ e da solução pacífica das controvérsias¹⁰⁶⁷.

Outro aspecto que chama atenção no Canadá é seu sistema político: o país é uma monarquia parlamentarista e reúne características do modelo de parlamentarismo britânico (ou de Westminster) e do federalismo norte-americano. Importante ressaltar que, apesar da semelhança com o sistema inglês, o canadense não é uma réplica daquele, possuindo particularidades que acabam tornando-o único no continente americano e muito peculiar em termos mundiais¹⁰⁶⁸.

¹⁰⁶² Salvo observação expressa em contrário, os dados estatísticos aqui apresentados têm como fonte o *CIA World FactBook 2007* (disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>) e o sítio de estatísticas do governo canadense (<http://www.statcan.ca>).

¹⁰⁶³ Fonte: *U.S. Census Bureau, International Database* (<http://www.census.gov/ipc/www/idb/>).

¹⁰⁶⁴ Sobre os dados econômicos e sociais do Canadá convém consultar o sítio do Banco Mundial na internet: <http://www.worldbank.org>.

¹⁰⁶⁵ Sobre a política externa canadense, uma publicação muito importante é a série anual *Canada Among Nations*, que reúne ensaios de especialistas canadenses sobre as relações exteriores do país.

¹⁰⁶⁶ A título de ilustração, o Canadá apoiou a intervenção estadunidense no Afeganistão – inclusive mantém tropas naquele país – mas condenou a iniciativa contra o Iraque. Também é membro de alianças militares como a OTAN e de acordos de defesa com os EUA, inclusive nas áreas de inteligência e no combate ao crime organizado e ao terrorismo internacional. Em questões ambientais, tem algumas posições diametralmente opostas às dos EUA.

¹⁰⁶⁷ Importante registrar que o atual governo minoritário de Stephen Harper (Partido Conservador), iniciado em janeiro de 2006, tem-se conduzido de maneira mais alinhada com os EUA que o governo liberal que o antecedeu, com destaque para a política externa. Na área ambiental, por exemplo, o novo Governo canadense pôs em xeque o Protocolo de Kyoto e descartou o plano que a administração anterior tinha para reduzir emissões de gases e cumprir as metas do país. Harper cortou verbas e eliminou programas voltados para a redução das emissões e para a eficiência energética. Algumas dessas ações do novo Governo têm suscitado críticas por parte da oposição e de setores da sociedade canadense.

¹⁰⁶⁸ Apesar de peculiar, o Canadá não é o único caso de monarquia federativa. Cite-se a Austrália, que tem sistema semelhante. Há também a Bélgica, monarquia federativa na qual o monarca tem importante papel para garantir a unidade nacional.

Geografia e Demografia

Breves observações sobre a geografia do Canadá são relevantes para a compreensão de alguns aspectos políticos e de segurança do país. Relembre-se, trata-se do segundo maior país do globo em extensão e o primeiro do continente, com um território de cerca de 10 milhões de quilômetros quadrados, no extremo norte das Américas, tendo em seus limites o Pólo Norte, os EUA – no que se constitui a fronteira seca mais extensa do mundo e uma das menos controladas –, e os Oceanos Atlântico e Pacífico. Entre as costas leste e oeste são mais de 5.000 km. As enormes distâncias que separam a população às vezes contribuem para uma mentalidade regionalista e certa alienação do governo federal – tema que é objeto de constantes críticas¹⁰⁶⁹.

Aspecto interessante a assinalar é que cerca de 90% da população canadense vive na faixa de até 320 km ao longo da fronteira com os EUA. Daí os desafios para o desenvolvimento de linhas de comunicação e transportes para unir os canadenses e “resistir à sedutora atração da fronteira estadunidense”¹⁰⁷⁰. Também convém observar que o corredor *Quebec City (Québec) – Windsor (Ontário)*, compreendendo cerca de 1% do território canadense, concentra quase 60% da população, a qual, diga-se de passagem, é eminentemente urbana: segundo o censo de 2001, cerca 80% dos canadenses vivem em cidades¹⁰⁷¹ (vide Tabela IV.1.), e um terço reside nas três maiores metrópoles do país, Toronto, Montreal e Vancouver¹⁰⁷².

Ressalte-se que o Canadá é um país de classe média, que representa mais de 80% do estrato social. Os ricos compreendem apenas 3% e os da classe mais baixa 16%. Essa classe média é tremendamente heterogênea em termos de renda, ocupação e estilo de vida¹⁰⁷³. A classe média-alta, composta por profissionais liberais, professores, servidores públicos e empresários, com alta educação e estabilidade financeira, não atua de maneira unificada, mas tem demandas econômicas e interesses políticos distintos. A classe média-baixa, por sua vez, ou classe trabalhadora, é entendida como aquela responsável pela mão-de-obra braçal em oposição à intelectual da classe média-alta. Já

¹⁰⁶⁹ Robert Jackson & Doreen Jackson. *Canadian Government in Transition*. Toronto: Prentice Hall, 3rd edition, 2002, p. 21.

¹⁰⁷⁰ Jackson & Jackson, *op. cit.*, p. 22.

¹⁰⁷¹ Fonte: *Statistics Canada, Censuses of Population, 1851 – 2001*.

¹⁰⁷² Dados do censo de 2006, disponíveis em *Statistics Canada* (<http://www.statcan.ca>).

¹⁰⁷³ Jackson & Jackson, *op. cit.*, p. 30.

os considerados pobres são aqueles que gastam mais de 70% de sua renda em alimentação, habitação e vestuário¹⁰⁷⁴.

Tabela IV.1. Canadá: População Urbana e Rural 1851-2001					
	POPULAÇÃO TOTAL	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL
	Número			% da população total	
1851	2.436.297	318.079	2.118.218	13	87
1861	3.229.633	527.220	2.702.413	16	84
1871	3.737.257	722.343	3.014.914	19	81
1881	4.381.256	1.109.507	3.271.749	25	75
1891	4.932.206	1.537.098	3.395.108	31	69
1901	5.418.663	2.023.364	3.395.299	37	63
1911	7.221.662	3.276.812	3.944.850	45	55
1921	8.800.249	4.353.428	4.446.821	49	51
1931	10.376.379	5.572.058	4.804.321	54	46
1941	11.506.655	6.252.416	5.254.239	54	46
1951	14.009.429	8.628.253	5.381.176	62	38
1961	18.238.247	12.700.390	5.537.857	70	30
1971	21.568.305	16.410.785	5.157.520	76	24
1981	24.343.177	18.435.923	5.907.254	76	24
1991	27.296.856	20.906.872	6.389.984	77	23
2001	30.007.094	23.908.211	6.098.883	80	20

Nota: A população rural de 1981 a 2001 refere-se a pessoas vivendo fora de centros com uma população de 1000 habitantes e fora de áreas com 400 pessoas por quilômetro quadrado. Anteriormente a 1981, as definições dizem respeito a populações fora de centros com 1.000 habitantes.

Fonte: Statistics Canada, Censuses of Population, 1851 - 2001.

Importante registrar que, por ser um país eminentemente de classe média, o Canadá tem uma população com valores consolidados de democracia e igualdade. Nesse sentido, os serviços prestados pelo Estado – como saúde, educação e seguridade social – são gratuitos e acessíveis a todos os canadenses e residentes legalmente estabelecidos. Essa situação também contribui para índices baixos de violência motivada por crimes contra o patrimônio, fazendo do Canadá um país tranquilo em termos de segurança pública – apesar do crescimento da violência e dos delitos em determinadas regiões do país, particularmente nas regiões metropolitanas de cidades como Toronto, Vancouver e Montreal e entre comunidades de imigrantes, onde organizações criminosas de estrutura étnica vêm atuando, além dos criminosos

¹⁰⁷⁴ Jackson & Jackson, *op. cit.*, p. 30.

tradicionais, como as gangues de motociclistas¹⁰⁷⁵. De toda maneira, o crescimento da insegurança pública nas grandes cidades canadenses, motivada pelo estabelecimento de organizações criminosas, tem sido objeto de preocupação das autoridades do país.

Um país de imigrantes

A composição populacional do Canadá é singular: cerca de 20% dos residentes no Canadá nasceram no exterior¹⁰⁷⁶. Com as taxas de natalidade decrescentes, o Canadá tem aumentado sua população graças aos milhares de imigrantes que entram legalmente no país todos os anos, provenientes de diferentes pontos do globo. De fato, a população do Canadá cresceu em 1,6 milhão entre 2001 e 2006. Uma vez que 1.110.000 pessoas imigraram para o país entre janeiro de 2001 e maio de 2006¹⁰⁷⁷, esses imigrantes representaram quase 70% do crescimento populacional no período.

Dado interessante também é que, em 2006, no que concerne aos residentes no Canadá nascidos no exterior, os de origem asiática superaram os oriundos da Europa (40,8% de asiáticos contra 36,8% de europeus). Registre-se também a grande quantidade de europeus do Leste que migraram para o Canadá desde a década de 1990, sobretudo russos¹⁰⁷⁸, ucranianos e romenos. Há também, indianos, coreanos, iranianos, colombianos e mexicanos¹⁰⁷⁹. O país contou, ainda, com refugiados dos conflitos africanos ou de imigrantes do norte da África.

Essa composição também vai se refletir na diversidade lingüística. Além do inglês, língua materna de 58% da população, e do francês, primeira língua de 22% dos canadenses, o Canadá conta com cerca de 150 línguas faladas em seu território (vide Quadro IV.1). Entre os imigrantes, 25% têm o inglês como língua materna, 3,1% o francês (no Québec este índice sobe para 17,5%), e 70,2% têm língua materna diferente de inglês ou francês. Destes, 18,6% falam chinês (com suas variações),

¹⁰⁷⁵ A principal organização criminosa canadense são os *Hell Angels*, grupo organizado de motociclista que atua sobretudo explorando a prostituição e o tráfico de drogas.

¹⁰⁷⁶ Fonte: Censo de 2006.

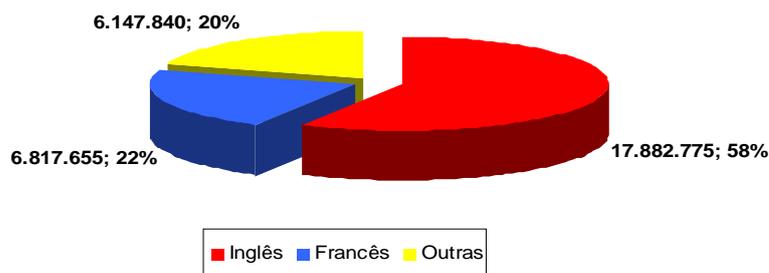
¹⁰⁷⁷ Dois quais, 58,3%, ou seja, 6 em 10, são oriundos da Ásia. Só os chineses corresponderam 11,6% dos novos imigrantes em 2006, enquanto os filipinos somaram 7% e os paquistaneses 5,2%.

¹⁰⁷⁸ Os russos representam 1,9% dos imigrantes recentes no Canadá, número superior aos 1,5% de franceses.

¹⁰⁷⁹ 10,8% dos recém chegados ao Canadá como imigrantes em 2006 vieram da América Latina. Os colombianos representam 2,3% dos novos imigrantes e os mexicanos 1,5%.

seguidos de 6,6% de língua italiana, 5,9% de punjabi, 5,8% de espanhol, 5,4% de alemão e 4,7% de falantes de árabe (Quadro IV.2).

Quadro IV.1. Canadá - Língua Materna



Fonte: *Statistics Canada 2006*

A grande maioria dos imigrantes que chegam ao Canadá vem em busca de uma nova vida, honesta e pacífica. Cerca de 70% estabelecem-se nos três grandes centros, Toronto, Vancouver e Montreal¹⁰⁸⁰. E 91% declaram seu interesse em fincar raízes e adquirir cidadania canadense. São fundamentais para a composição do tecido étnico-social canadense, garantem o crescimento da população e produzem riqueza para o país. Registre-se, ainda, que são mão-de-obra essencial para a Economia do Canadá¹⁰⁸¹. Constituem o caleidoscópio cultural da identidade canadense em formação.

Entretanto, essas comunidades, com sua diversidade lingüística, étnica e religiosa, não deixam de ser objeto de preocupação em termos de segurança. Afinal, muitos são provenientes de áreas de conflito, ou onde operam grupos terroristas – e ainda mantêm vínculos com familiares nos Estados de origem¹⁰⁸². De fato, terroristas e criminosos usam essas comunidades para se estabelecer e preparar suas ações. Cresce a atuação de máfias como a chinesa e a italiana no Canadá, e a inteligência canadense já

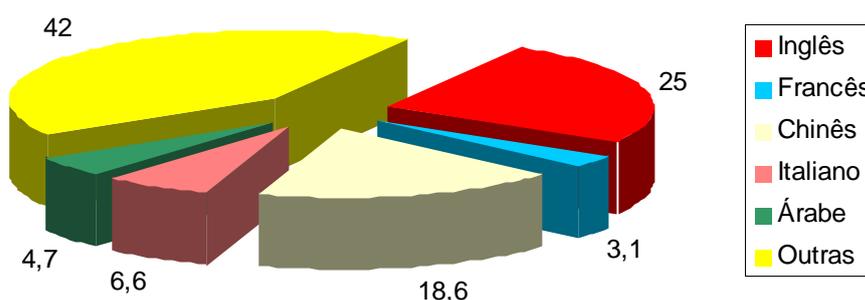
¹⁰⁸⁰ De acordo com o censo de 2006, 40,4% dos imigrantes que chegaram ao Canadá naquele ano estabeleceram-se em Toronto, 14,9% em Montreal, e 13,7% em Vancouver.

¹⁰⁸¹ Em 2006, 57,3% dos imigrantes que haviam chegado ao Canadá nos cinco últimos anos estavam no grupo principal da força de trabalho, o da população entre 25 e 54 anos. Apenas 42,3% dos nascidos no Canadá inseriam-se nesta faixa. Somente 4,1% dos recém-chegados estavam na faixa dos 55 a 64 (frente a 10,7% dos canadenses natos).

¹⁰⁸² Relatórios da inteligência canadense já assinalaram que alguns grupos terroristas e guerrilhas separatistas na Ásia e na África têm a prática de chantagear imigrantes no Canadá ameaçando familiares nos países de origem.

reportou que cerca de 50 organizações terroristas atuavam no Canadá no ano 2000¹⁰⁸³. Esses criminosos fazem uso das comunidades de imigrantes para se esconder, obter recursos e recrutar pessoas.

Quadro IV.2. Canadá: Língua Materna dos Imigrantes (%)



Fonte: Statistics Canada 2006

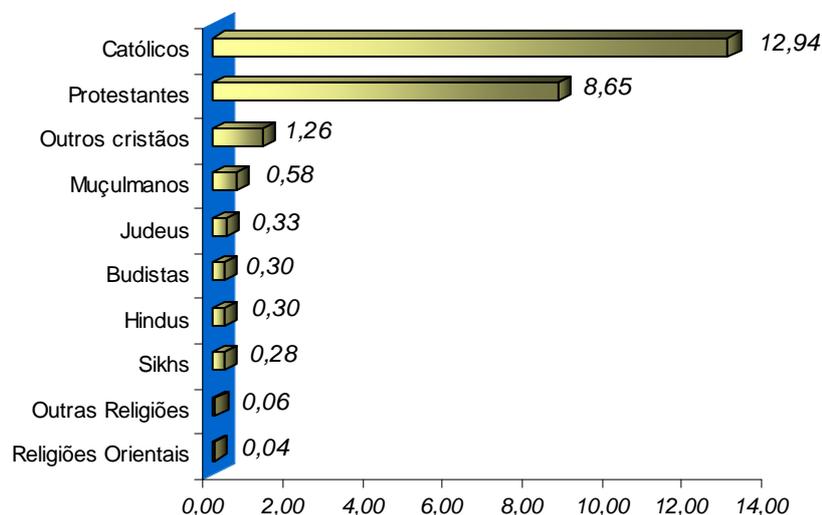
O país também tem diversidade religiosa. Além dos tradicionais anglicanos e católicos (representados, majoritariamente e respectivamente por anglo-canadenses e franco-canadenses), no Canadá vivem atualmente cerca de 600 mil muçulmanos (Quadro IV.3). Mostra-se, portanto, como possível foco de desenvolvimento de grupos radicais, inclusive com o incentivo de organizações terroristas¹⁰⁸⁴.

¹⁰⁸³ Canada. Canadian Security Intelligence Service. *Backgrounder No. 8: Counter-Terrorism, Revised June 2007*. Disponível em <http://www.csis-scrs.gc.ca/en/newsroom/backgrounders/backgrounder08.asp> (acesso em 22/01/2008).

¹⁰⁸⁴ Em depoimento à Comissão de Defesa Nacional do Senado canadense, em 29 de maio de 2006, o vice-diretor para operações do CSIS, Jack Hooper, tratou da ameaça de terroristas surgidos no Canadá entre as comunidades de imigrantes pelo país. A preocupação era com o discurso sedutor dos grupos radicais frente à juventude canadense. Segundo Hooper, “[t]hey are virtually indistinguishable from other youth. They blend in very well to our society, they speak our language and they appear to be — to all intents and purposes — well-assimilated (...) [They] look to Canada to execute their targeting.” O diretor lembrou ainda que os responsáveis pelas bombas em Londres, em 2005, eram de comunidades de imigrantes e que o homem que treinou os terroristas responsáveis pelos atentados contra a embaixada estadunidense no Quênia, em 1998, era um ex-residente de Vancouver que lutara no Afeganistão. Vide Jack Hooper. *Statement by Jack Hooper, Deputy Director Operations Canadian Security Intelligence Service to the Senate Committee on National Security and Defence (SCONSAD), May 29th, 2006*. Disponível em <http://www.csis-scrs.gc.ca/en/newsroom/speeches/speech29052006.asp> (acesso em 10/10/2006).

Quadro IV.3 Religiões no Canadá, 2001

s/ pop. total de 29,6 (dados em milhões)



Fonte: Statistics Canadá, 2001

Assim, aspecto que deve ser observado no estabelecimento de políticas públicas pelo governo canadense são as minorias aparentes, entre as quais os 600 mil muçulmanos¹⁰⁸⁵ e cerca de 300 mil sikhs¹⁰⁸⁶. Essas minorias estão cada vez mais organizadas e influentes na sociedade canadense. Daí as políticas de integração desses grupos, mas de preservação de sua identidade, dentro de um quadro de tolerância para com a diversidade. Ao contrário da idéia de “*melting pot*” de assimilação de imigrantes nos EUA, o modelo canadense tem mais a ver com um “*fruit cake*”¹⁰⁸⁷. O Canadá não é

¹⁰⁸⁵ “Soon after 9/11, the Toronto Star published an extensive article on attitudes within mosques in the Greater Toronto Area. There are 50 mosques in the GTA and the Star visited 15, and interviewed a number of Muslim students at York University. The messages received were mixed and in many cases disturbing. The article concludes that while a majority of mosques promote a moderate and inclusive message, a substantial minority preach the more radical message. This message calls, at one extreme, for the formation of one Muslim country with one unified army to, as one interviewee put it, “rid the world of infidels once and for all.” Reid Morden. *Spies, not Soothsayers: Canadian Intelligence After 9/11*. CSIS Commentary No. 85. Ottawa: CSIS Publications, 2003, p. 4. Disponível em: <http://www.csis.gc.ca/en/publications/commentary/com85.asp> (acesso em 02/02/2008).

¹⁰⁸⁶ Pessoas pertencentes à comunidade sikh no Canadá estariam envolvidas no maior atentado terrorista da história do país: as bombas nos aviões da *Air India*, em 1985, que mataram mais de 300 pessoas. O assunto será aprofundado ainda neste Capítulo.

¹⁰⁸⁷ “Because of their ethnic diversity, Canadians have ‘layered’ cultures. When immigrants choose Canada they learn to speak English or French and the cultural layering begins. The United States is often viewed as a ‘melting pot’, because it was built through shared experiences and commitment to similar

mais um país dividido entre franco e anglo-canadenses, mas sim um caldeirão de etnias, línguas e religiões. Essa diversidade é um aspecto-chave com o qual têm que lidar os órgãos de segurança e inteligência no Canadá.

Os québécois¹⁰⁸⁸

A questão dos franco-canadenses permanece objeto de constante preocupação das autoridades governamentais e é um ponto que ainda gera polêmica na sociedade. Certamente que o separatismo *québécois* não mantém o apelo à violência como ocorreu nos anos sessenta e setenta do século XX, mas preocupa à medida em que, no último plebiscito sobre a independência do Québec, em 1995, o “não” obteve 50,6% dos votos contra 49,4% “sim”¹⁰⁸⁹. Assim, a província francófona decidiu permanecer vinculada ao Canadá por uma margem de pouco mais de 54.000 votos em uma população de 4.671.008 eleitores que compareceram às urnas¹⁰⁹⁰.

Parcela influente da população canadense em virtude de sua riqueza e capacidade de defesa de seus interesses, os mais de 7 milhões¹⁰⁹¹ de *québécois* descendem em sua maioria dos 10.000 colonos franceses que chegaram ao Canadá antes de 1760¹⁰⁹². Daí a herança de uma cultura diferenciada, cujas características mais marcantes são a língua francesa, a religião católica, um código civil singular no Canadá, as tradições, mitos e heróis baseados na história do Québec, e uma cultura política apreensiva contra a assimilação pelos anglo-canadenses¹⁰⁹³.

O Québec é a maior província em extensão territorial do Canadá, e a segunda em população e no Produto Interno Bruto (PIB), atrás apenas de Ontário. De fato, em termos econômicos, o Québec tem suas estruturas produtivas diversificadas e, se fosse um país, seria a 40ª Economia do globo, sendo a 20ª no ranking da Organização

political ideals and values. Canada, on the other hand, is more of a 'fruit cake'. The Canadian approach has been to encourage different cultures to exist side by side in harmony and tolerance. As the flow of immigrants to Canada continues, the challenge will be to maintain a balance between national unity and respect for diversity as part of the Canadian political culture.” Jackson & Jackson, *op. cit.*, p. 30.

¹⁰⁸⁸ O termo “*québécois*” é um neologismo que surge com o movimento nacionalista da década de 1960 para designar os habitantes da província, que até então se intitulavam simplesmente de franco-canadenses ou canadenses franceses.

¹⁰⁸⁹ Vide http://www.elections.ca/loi/com2002/Statistics/sta03_e.html.

¹⁰⁹⁰ Fonte: *Le Directeur Général des Élections du Québec. “Donnés et resultats électoraux – Référendum 1995”*. Disponível em http://www.electionsquebec.qc.ca/fr/tableaux/Referendum_1995_8481.asp (acesso em 22/01/2008).

¹⁰⁹¹ Dos quais 700 mil são imigrantes.

¹⁰⁹² Os aspectos históricos da formação do Canadá serão tratados a seguir.

¹⁰⁹³ Jackson & Jackson, *op. cit.*, p. 32.

para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE) ¹⁰⁹⁴. No que concerne ao PIB per capita, o do Québec ultrapassa o de países como a Itália e a Espanha. Natural, portanto, que a província tenha significativa influência no país.

Jackson & Jackson explicam que uma diferença fundamental entre anglo e franco-canadenses está na percepção da idéia de “nação”. Para os franco-canadenses, a palavra significa “povo” ou “sociedade”, enquanto que os anglo-canadenses a concebem associada à de “Estado-nação”, ou seja, o povo de um país ¹⁰⁹⁵. Daí que muitos *québécois* compreendem o país formado por duas nações distintas, uma que fala inglês e ou francófona. Para eles, essas duas sociedades são qualitativamente iguais e, na forma da Constituição, os francófonos têm um status especial tanto em âmbito federal quanto na província do Québec. Portanto, enquanto a maioria dos canadenses percebem seu país como uma nação com um enclave franco-canadense no Québec, os francófonos têm uma concepção dualística de um sistema político composto pelo Québec e “pelo resto do Canadá”, assinalam Jackson & Jackson ¹⁰⁹⁶.

Esse processo de afirmação da identidade franco-canadense é um dos alicerces de sua constituição sócio-política, mas tem sofrido pesadas críticas, sobretudo por parte da maioria anglófona. Uma reclamação que se tem tornado comum diz respeito à exigência do bilingüismo no serviço público canadense, de modo que, para ocupar altas posições na burocracia do país, é necessário o domínio do inglês e do francês ¹⁰⁹⁷. Com isso, muitos anglo-canadenses que não têm proficiência em francês vêm-se preteridos e há queixas quanto à escolha de muitos cargos na Administração que levaria em conta muitas vezes mais o domínio do francês que a competência técnica e profissional ¹⁰⁹⁸.

A política de afirmação francófona se faz presente e influente inclusive nos serviços de segurança e inteligência. Em um setor em que a incorporação de imigrantes aos quadros é de extrema importância, a política lingüística produz uma

¹⁰⁹⁴ Fonte: sítio oficial do Governo do Québec:

<http://www.gouv.qc.ca/portail/quebec/pgs/commun/portrait?lang=fr> (acesso em 22/01/2008).

¹⁰⁹⁵ Enquanto a perspectiva *québécois* assemelha-se à idéia européia de nação, a anglo-canadense associa-se muito mais às percepções americanas, como a brasileira.

¹⁰⁹⁶ Jackson & Jackson, *op. cit.*, p. 32.

¹⁰⁹⁷ O francês tornou-se língua oficial do Canadá pelo *Official Languages Act 1969*.

¹⁰⁹⁸ Um livro interessante sobre o assunto é o de Graham Fraser, *Sorry, I Don't Speak French: Confronting the Canadian Crisis That Won't Go Away* (Toronto: Douglas Gibson Books, 2006). O autor foi nomeado em 2006 Comissário para as Línguas Oficiais do Canadá (*Commissioner of Official Languages*), o ombudsman do Governo federal encarregado da proteção às línguas oficiais e que se reporta diretamente ao Parlamento.

barreira de difícil transposição, uma vez que boa parte dos imigrantes no Canadá não fala francês. Com isso, os serviços secretos e as demais autoridades da área de segurança perdem a oportunidade de ter em seus quadros falantes de línguas de interesse para fins de segurança, ou mesmo de políglotas, se estes não forem proficientes em francês¹⁰⁹⁹. Sem dúvida, trata-se de vulnerabilidade.

Aspectos históricos: a constituição do Canadá

O território que constitui atualmente o Canadá era originalmente ocupado por diversas nações indígenas que tinham forma própria de governo. A partir do século XVI, ingleses e franceses chegaram para estabelecer colônias e durante cerca de 200 anos as rivalidades entre a Inglaterra e a França na Europa repercutiram no Novo Mundo, com constantes conflitos – envolvendo inclusive os grupos indígenas – pelo controle do território canadense. Após intensas batalhas tanto na Europa como em solo canadense, por meio do Tratado de Paris (1763), a França teve que ceder seus territórios aos britânicos, reduzindo significativamente as possessões coloniais francesas na região.

Importante destacar que a presença francesa no território canadense era muito mais significativa que a inglesa. Nesse sentido, as autoridades britânicas viram sob seu controle toda uma população francófona e católica em Québec, população esta com cultura e valores franceses bastante arraigados e que não poderiam ser simplesmente desconsiderados. Foi em virtude disso que as primeiras grandes referências de normas constitucionais específicas para o Canadá foram instituídas logo que a Coroa britânica assumiu o controle dos territórios franceses: o *Royal Proclamation Act*, de 1763, que criava a colônia de Québec, e o *Quebec Act*, de 1774, que permitiu à população de língua francesa preservar seu idioma, costumes, religião e leis civis. Assim, apesar de terem governador anglófono nomeado pela Coroa inglesa, os franco-canadenses puderam conservar suas tradições e tinha-se no Québec um caso *suis generis* de um sistema legal no qual o direito penal era inglês enquanto o direito civil era de origem francesa.

Em 1791, por meio do *Constitutional Act of 1791*, o Québec foi dividido em Alto Canadá ou Canadá Superior – que se tornaria Ontário –, de população

¹⁰⁹⁹ Kostas Rimsa. “Spy Catchers”. In: Dwight Hamilton. *Inside Canadian Intelligence – Exposing the New Realities of Espionage and International Terrorism*. Toronto: Dundurn Press, 2006 (35-47), pp. 39-40.

anglófona e protestante, e Baixo Canadá ou Canadá Inferior – a atual Província de Québec –, francófono e católico¹¹⁰⁰. Cada uma das colônias passava a ter seu próprio governador, com conselhos executivos e legislativos nomeados pela metrópole, mas com assembleias locais eleitas. Esse procedimento pode ser percebido como uma resposta da Coroa inglesa em reconhecimento à conduta de seus súditos franceses do Québec de não apoiar a revolta nas 13 colônias britânicas que conduziria à independência destas e à constituição dos Estados Unidos da América¹¹⁰¹.

Portanto, a partir de 1791, as colônias canadenses adquiriram um “governo representativo”, *i.e.*, marcado por um conjunto de instituições que incluíam uma assembleia legislativa eleita, a qual representava o povo e poderia levar seus pleitos ao governo. Destaque-se, entretanto, que até a segunda metade do século XIX, o poder estava efetivamente centrado no Governador-Geral, nomeado pela Coroa e nos conselheiros por ele indicados. No decorrer daquele século, houve um movimento no sentido de exigir um “governo responsável”, no qual os ministros prestassem contas à assembleia, os legítimos representantes eleitos pelo povo¹¹⁰².

Em 1840, o Parlamento Britânico aprovou o *Union Act*, por meio do qual os dois Canadás foram unificados sob a direção de um só Governador-Geral. Isso trouxe problemas aos canadenses francófonos, que se viram de certa forma alijados do governo do novo Canadá. Com o objetivo de assegurar os interesses dos franco-canadenses e reduzir a tensão entre estes e os anglo-canadenses, o federalismo foi ganhando força até que, após várias conferências envolvendo representantes das colônias britânicas da América do Norte, o Parlamento Britânico aprovou, em 1º de julho de 1867, o *British North America Act*, que depois seria renomeado de *Constitution Act, 1867*. O *British North America Act* integrou as quatro províncias de Nova Scotia, New Brunswick, Québec e Ontário em uma federação, o Canadá. O país permanecia, entretanto, como parte do Império Britânico e, apesar da crescente autonomia do governo local, importantes leis canadenses continuavam a ser produzidas e aprovadas pelo Parlamento em Londres.

¹¹⁰⁰ Apenas a título de informação, os termos Canadá Superior e Inferior (*Upper and Lower Canada*) referem-se à localização geográfica das duas regiões, tendo por referência o rio São Lourenço.

¹¹⁰¹ Ran Dick. *Canadian Politics: Critical Approaches*. Thomson Canada, 4th ed., 2004, p. 26.

¹¹⁰² “Responsible Government, that is, executive government by ministers accountable to the popular assembly and bound to retire from office when the support of that body is lost. This convention involves, ultimately, action by the Sovereign or his representative in accordance with the advice of his executive, the essence of constitutional monarchy.” Ivan C. Rand. “Some Aspects of Canadian Constitutionalism”, in: *Canadian Bar Review*, Vol. 38, 1960, p. 137.

A soberania plena do Canadá seria alcançada apenas no século XX. Após participar ativamente em socorro ao Império Britânico (do qual era parte) nas guerras coloniais da virada do século e da I Guerra Mundial, o Canadá adquiriu um novo *status* internacional com o fim da Grande Guerra e os canadenses requereram mais autonomia. Foi assim que, em 1926, uma Conferência Imperial estabeleceu a completa igualdade entre o Reino Unido e seus Domínios – aí incluídos Canadá e Austrália – “para todos os assuntos internos, internacionais e imperiais”: criava-se a Comunidade Britânica das Nações (*British Commonwealth of Nations*)¹¹⁰³.

O estabelecimento da autonomia plena, em 1926, afetou diretamente a condição do Governador-Geral do Canadá, que deixou de ser um agente do governo britânico no país e tornou-se um representante da Coroa¹¹⁰⁴. O Gabinete Britânico também deixou de ter qualquer ingerência sobre as leis internas canadenses. Com o Estatuto de Westminster, de 1931, foi revogado o *Colonial Law Validity Act* – que estabelecia a prevalência da legislação aprovada pelo Parlamento Britânico em caso de conflito com a legislação dos Domínios – e nenhuma lei britânica seria mais aplicada aos Domínios, salvo por requisição e consentimento destes. O Estatuto declarava ainda que os Parlamentos dos Domínios tinham plenos poderes para legislar sobre todos os assuntos internos e internacionais do Domínio.

Apesar do fim da condição colonial, permaneciam ainda algumas peculiaridades no sistema canadense. A título de exemplo, o Canadá continuava a compartilhar o Chefe de Estado com a Grã-Bretanha, ou seja, o rei ou a rainha da Inglaterra e os Primeiros-Ministros canadenses continuaram a indicar aristocratas, diplomatas e outros súditos britânicos para o cargo de Governador-Geral até 1952. Ademais, a própria bandeira canadense continuou sendo a chamada “*Union Jack and the Red Ensign*”¹¹⁰⁵ até 1965, quando foi substituída pela atual. Também, somente em 1967, o hino britânico “*God Save the Queen*” foi substituído pelo “*Oh Canada*”, apesar daquele ainda ter sido de uso corrente e oficial até 1980.

Entretanto, o aspecto mais interessante dessa relação com a Grã-Bretanha repousava no fato de que a Constituição de 1867 apenas poderia ser alterada pelo

¹¹⁰³ Sobre o assunto, vide *A estrada para a liberdade*, de Sir Percival Griffiths (São Paulo: Dominus, 1966).

¹¹⁰⁴ Importante registrar que o Governador-Geral do Canadá, representante-mor da Coroa em território canadense, é nomeado pela Rainha sob indicação do Primeiro-Ministro canadense.

¹¹⁰⁵ Constituída por uma pequena bandeira britânica no canto superior esquerdo sob um fundo vermelho composto com o brasão do Canadá

Parlamento Britânico, ainda que sob requisição canadense. Impressionante, portanto, que a Constituição de um Estado soberano só pudesse ser emendada pelo parlamento de outro. Somente em 1982, com o *Constitution Act, 1982*, ou Lei Constitucional – última emenda aprovada pelo Parlamento Britânico – o Parlamento do Canadá passou a ter competência para emendar a Constituição, por meio do *Canada Act*. O Parlamento Britânico abdicou de qualquer poder sobre o Canadá. Assim, o *British North America Act* foi renomeado como *Constitution Act, 1867* e, com o *Constitution Act, 1982*, o documento de 1867 foi reformado e acrescido da *Canadian Chart of Rights and Freedoms*, ou Carta Canadense de Direitos e Liberdades, importante estatuto para a normatização dos direitos e garantias individuais naquele país¹¹⁰⁶.

A cultura política canadense

Antes de serem feitas considerações sobre o constitucionalismo canadense, convém destacar um aspecto importante da formação histórico-social do Canadá: com o processo de independência dos EUA, os colonos leais à Coroa inglesa, os *United Empire Loyalists*, migraram para o Canadá, que acabou se tornando o baluarte da resistência inglesa ao processo revolucionário iniciado nas 13 colônias¹¹⁰⁷. Essa situação se tornaria mais evidente com a guerra de 1812, quando o Canadá foi invadido por tropas estadunidenses, que tentaram anexar as colônias remanescentes do Império Britânico. A reação anglo-canadense levou as forças leais à Coroa – tropas inglesas e milícias canadenses – a entrarem no território estadunidense e atacarem cidades importantes como Washington, quando, em 1814, a Casa Branca foi incendiada. Esse conflito influenciaria as relações entre os dois países ao longo do século XIX.

Assim, cabe destacar que o Canadá, em sua formação nacional, não passou por um processo semelhante à Revolução Americana ou à Revolução Francesa. Ao contrário, os grupos anti-revolucionários estabeleceram-se no território canadense e estão entre os “Pais Fundadores” daquele país, o que produziria reflexos significativos

¹¹⁰⁶ Todos esses documentos estão disponíveis online em <http://lois.justice.gc.ca/en/const/index.html>.

¹¹⁰⁷ “(...) An extremely high percentage of the early inhabitants of the northern British colonies were Loyalists fleeing the American Revolution. Indeed, their numbers – 30000 to 60000 – soon surpassed the fewer than 15000 English colonists already in Canada. The Loyalists brought with them many attitudes still prevalent in English-Canadian society: some aspects of the liberal American tradition, but also anti-American sentiments and corresponding loyalty to the British Crown.” Jackson & Jackson, *op. cit.*, p. 33.

na cultura política canadense¹¹⁰⁸. O sociólogo estadunidense Seymour Martin Lipset lembra que, na formação dos dois países, enquanto os EUA se fundaram em bases revolucionárias, no Canadá ocorreu exatamente o oposto, sendo este último essencialmente contra-revolucionário¹¹⁰⁹. É nesse sentido que os valores políticos canadenses serão, em alguns aspectos, bastante distintos dos estadunidenses. Exemplo está no fato de que, enquanto a Declaração de Independência dos EUA lista os objetivos de “vida, liberdade e busca da felicidade”, o Ato Constitutivo do Canadá de 1867 destaca como objetivos fundamentais do país “a paz, a ordem e o bom governo” (*peace, order and good government*)¹¹¹⁰. Segundo Pierre Berton, os canadenses são mais “obedientes à lei, pacíficos, ordeiros, deferentes à autoridade, cautelosos, elitistas, moralistas, tolerantes, reservados e menos emotivos”¹¹¹¹ que os estadunidenses.

Rand Dick¹¹¹² identifica cinco valores fundamentais que distinguem os canadenses dos estadunidenses:

- equilíbrio entre coletivismo e individualismo;
- particularismo e tolerância;
- deferência para com a autoridade;
- igualitarismo;
- cautela, reserva, dependência e não violência.

Foge ao escopo deste trabalho a análise desses valores¹¹¹³ e das particularidades que distinguem os nacionais dos dois grandes países da América do

¹¹⁰⁸ “Political culture includes feelings people have toward the overall political community of Canada – reactions to national symbols (flag, anthem, the Constitution), and feelings of patriotism, nationalism, and pride, including question of how people feel toward their province as opposed to the whole country. A second aspect of political culture involves beliefs regarding of the role of the state (...). Another variable consists of orientations to the decision-making apparatus. Are people aware of it, and to what extent do they want to control it? How do Canadians feel, in general, about the police, the bureaucracy, the courts, and the politicians? Do citizens trust them? Alternatively, do people feel that their participation in the political system can make any difference? And what extent do they participate? Patterns of actual participation can also be considered part of political culture (...).” Ran Dick, *op. cit.*, p. 209.

¹¹⁰⁹ “Canada has been and is a more class-aware, elitist, law-abiding, statist, collectivity-oriented, and particularistic (group-oriented) society than United States.” Seymour Martin Lipset. *Continental Divide*. New York: Routledge, 1990, p. 8.

¹¹¹⁰ Ran Dick, *op. cit.*, p. 213.

¹¹¹¹ Pierre Berton. *Why We Act Like Canadians*. Toronto: Clark, Irwin & Co., 1982.

¹¹¹² Dick, *op. cit.*, pp. 213-221.

¹¹¹³ Para certos autores, com o processo de integração entre as duas nações norte-americanas, ocorrido nas últimas décadas, os canadenses estariam perdendo algumas dessas características, tornando-se cada vez mais semelhantes aos estadunidenses. Essa é uma discussão que tem ganhado espaço na sociedade canadense.

Norte. Não obstante, é importante acrescentar que a cultura política canadense também será marcada por outras características fundamentais, destacando-se, ainda segundo Dick:

- democracia;
- sistema de governo parlamentarista;
- federalismo;
- atenção às questões indígenas;
- percepção de que Québec constitui uma sociedade distinta dentro da sociedade canadense;
- bilingüismo oficial (inclusão das minorias lingüísticas);
- equidade e diversidade racial, étnica e cultural;
- defesa das liberdades individuais e coletivas;
- igualdade de gênero;
- igualdade entre as províncias, ressalvado o reconhecimento de sua diversidade.

Essa cultura política influencia não só a produção legislativa do país, mas também a maneira como se conduz o governo e como as instituições e mesmo os poderes do Estado canadense se relacionam. Certamente os efeitos também se darão no campo jurídico, uma vez que o direito é produto de uma sociedade, ao mesmo tempo em que também provoca mudanças nessa sociedade. Passa-se à análise dos fundamentos constitutivos/constitucionais do Estado canadense.

O Constitucionalismo canadense: fundamentos

Uma primeira observação sobre a norma constitucional canadense é que o país não tem uma Constituição formal. Possui, não obstante, uma Constituição material, entendida como “o sistema de leis e convenções em virtude das quais um Estado é governado”¹¹¹⁴. De acordo com o art. 52 da Lei Constitucional de 1982, a Constituição do Canadá compreende esta referida Lei (*Constitution Act, 1982*) e os textos e decretos constantes em seu Anexo (*Canadian Charter of Rights and Freedoms*,

¹¹¹⁴ Gérald-A. Beaudoin. *Le fédéralisme au Canada*. Montréal: Wilson & Lafleur ltée, 2000, p. 10.

Rights of the Aboriginal People of Canada, Equalization and Regional Disparities, Procedure for Amending Constitution of Canada), bem como o *Constitution Act, 1867* (nova denominação do *British North America Act, 1867*). Acrescente-se a esses documentos os atos do Parlamento, regras da *common law* (costumes)¹¹¹⁵ e convenções ou estatutos constitucionais¹¹¹⁶.

No que concerne ao *Constitution Act, 1867*, trata-se de documento geralmente associado à Constituição do Canadá, apesar de, reiterar-se, não ser o único texto de valor constitucional no sistema canadense. O *Constitution Act, 1867* estabelece a divisão dos poderes e as atribuições do Parlamento – composto pelo Soberano (representado pelo Governador-Geral), pela Câmara dos Comuns e pelo Senado –, bem como as regras de funcionamento das Casas e atribuições do Governador-Geral e de seus conselheiros (arts. 1 a 90). Nos arts. 91 a 95 estão dispostas as competências legislativas do Parlamento do Canadá e dos Parlamentos Provinciais, evidenciando-se o princípio federativo. De fato, essa distribuição das competências federais e provinciais constitui o cerne da Carta de 1867¹¹¹⁷. O documento também trata do Judiciário e das questões orçamentárias¹¹¹⁸.

Aspecto interessante do *Constitution Act, 1867*, é que o dispositivo não faz qualquer referência ao Primeiro-Ministro ou ao Gabinete, muito menos a seus poderes e competências. Assim, tanto a figura do Primeiro-Ministro quanto o próprio Gabinete são fruto das convenções consuetudinárias. Uma vez que se tratava de norma colonial inglesa, o documento também não continha alusão a seu processo de emenda, o que conduziu à esdrúxula situação já comentada, segundo a qual até 1982 a Constituição do Canadá era emendada pelo Parlamento Britânico, sediado em Westminster.

O Ato de 1982 veio resolver o problema da emenda do estatuto de 1867 e instituiu a Carta de Direitos e Liberdades, na qual constam os dispositivos que asseguram os direitos civis e a proteção aos direitos humanos. Também elevou ao *status* constitucional a questão dos indígenas canadenses, por meio do anexo referente aos

¹¹¹⁵ “*Une autre partie de la Constitution du Canada est formée de règles de common law. Ce sont des règles que les tribunaux ont élaborées au cours des siècles dans l’exécution de leurs fonctions judiciaires.*” Court Suprême du Canada. *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, p. 876.

¹¹¹⁶ “*Fondée sur la coutume et les précédents, les conventions constitutionnelles sont habituellement des règles non écrites.*” Court Suprême du Canada. *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, p. 880.

¹¹¹⁷ Mansab Ali Khan. *A Guide to the Canadian Government and Parliamentary System*. Ottawa: 1986, p. 2.

¹¹¹⁸ Sobre o federalismo canadense vide também David P. Shugarman & Reg Whitaker (eds.), *Federalism and Political Community – Essays in Honour of Donald Smiley*. Peterborough: Broadview Press, 1989.

“direitos dos povos aborígenes do Canadá”. Ainda devem ser mencionados como documentos constitucionais do Canadá normas originárias do Reino Unido, como o Estatuto de Westminster (1931) e a *Magna Carta* (1215)¹¹¹⁹.

Convém observar que a Carta de 1982 não foi aprovada de maneira tranqüila. Houve resistência do Québec, cujo Primeiro-Ministro, René Lévesque, líder que defendia fortemente o separatismo da província francófona, recusou-se a assinar. Com reivindicações de maior autonomia e status especial na federação, os *québécois* já se vinham mostrando insatisfeitos com o governo de Ottawa desde a década de 1960. Em 1981, o Parlamento do Canadá votou a favor da instituição de diversas mudanças à Constituição canadense, muitas das quais não agradaram aos *québécois*, que argumentavam ter sua língua e cultura ameaçadas. Lévesque foi inclusive a Ottawa para tentar negociar com o governo federal e os governadores das outras nove províncias canadenses. Entretanto, na noite de 4 para 5 de novembro de 1982 (chamada no Québec de *La Nuit des Longs Coûteaux*¹¹²⁰), o então ministro da economia do Canadá, Jean Chrétien, reuniu-se secretamente com todos os governadores com exceção de Lévesque, para assinar e aprovar oficialmente o documento que viria a ser a nova Constituição do Canadá. No dia seguinte, Lévesque, ao ver o documento, recusou-se a assiná-lo, voltando imediatamente para Québec. A nova Constituição então foi aprovada pelo Reino Unido, e entrou em vigor ainda no mesmo ano.

Tentativas de integrar o Québec à nova Constituição seriam realizadas em 1987 e em 1990. Em 1987, por meio do *Meech Lake Accord*, o Primeiro-Ministro do Canadá, Brian Mulroney, propôs algumas mudanças à Carta canadense, entre elas, o reconhecimento do Québec como uma sociedade canadense distinta. Para entrar em vigor, o acordo necessitava ser ratificado por todas as províncias. Manitoba, Terra Nova e Labrador não ratificaram, e a proposta fracassou em 1990. Uma segunda tentativa, realizada em 1992, em Charlottetown, foi rejeitada por 56,7% dos canadenses e por 57% da população do Québec. A Constituição do Canadá continua em vigor, mesmo sem a assinatura e aprovação da província francófona.

¹¹¹⁹ Khan, *op. cit.*, pp. 3-4, e Beaudoin, *op. cit.*, p. 32.

¹¹²⁰ Em alusão à “noite das longas facas” na Alemanha nazista, quando Hitler, em um ato de alta traição contra muitos de seus correligionários de primeira hora, determinou às SS que executassem o pessoal da SA, a milícia do Partido Nacional-Socialista. Centenas de SA foram pegos de surpresa assassinados; outros tantos detidos e executados nas prisões do III Reich.

Além do arcabouço positivado, a Constituição canadense fundamenta-se em princípios constitucionais consuetudinários, como os da monarquia constitucional, do “governo responsável”, do federalismo, da primazia do direito, do controle do Judiciário, da democracia e da proteção constitucional dos direitos e liberdades.

Uma monarquia constitucional

O Canadá, de acordo com a Carta de 1867, é uma monarquia constitucional e, como a maioria – mas não a totalidade¹¹²¹ – dos membros da Comunidade Britânica das Nações, compartilha o monarca com o Reino Unido¹¹²². A Rainha da Inglaterra é ao mesmo tempo a Rainha do Canadá¹¹²³. A condição de monarquia não tem despertado tanto a atenção do debate político canadense, salvo reações de alguns grupos nacionalistas – particularmente do Québec – que questionam a legitimidade das instituições da monarquia britânica no Canadá¹¹²⁴. Entretanto, de maneira geral, os canadenses parecem conviver bem com o regime monárquico.

A Rainha é, portanto, a Chefe de Estado e os Poderes Executivo e Legislativo são exercidos em seu nome: as leis são sancionadas por ela, sob orientação e consentimento do Senado e da Câmara, e publicadas em seu nome. A justiça também é realizada em nome do monarca. Em termos efetivos, as funções da Coroa são exercidas pelo Governador-Geral, nomeado pela Rainha por indicação do Primeiro-Ministro. A Coroa pode ser entendida como a soma total dos poderes discricionários ou residuais ainda presentes nas mãos do monarca – ou de seu representante. Entretanto, a maior parte dos poderes originários do soberano foram transferidos para o Parlamento e, mais especificamente, para o Premier. Os residuais – como, por exemplo, a autoridade para dissolver o Parlamento e a sanção das leis – são exercidos sob orientação do Gabinete¹¹²⁵ e, efetivamente, do Primeiro-Ministro.

¹¹²¹ A Índia, por exemplo, é uma república parlamentarista e faz parte da Comunidade Britânica.

¹¹²² De acordo com o art. 9 da Constituição de 1867, “*The Executive Government and Authority of and over Canada is hereby declared to continue and be vested in the Queen*”.

¹¹²³ Nada impede que uma única pessoa seja soberano de dois países. Dom Pedro I, por exemplo, monarca legítimo e constitucional do Brasil, poderia ter reunido as Coroas do Brasil, de Portugal, da Espanha e da Grécia.

¹¹²⁴ Dyck, *op. cit.*, p. 33.

¹¹²⁵ “*La plupart des pouvoirs de la Couronne en vertu de la prérogative sont seulement exercés sur l’avis du Premier ministre ou du cabinet ce qui signifie que ces derniers l’exercent effectivement, ainsi que les innombrables pouvoirs délégués par les lois à la Couronne en conseil.*” Cour Suprême du Canada, *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, note 7, p. 878.

O princípio do governo responsável já foi comentado. Importante lembrar que, em virtude dele, os ministros, ou seja, o Executivo governante¹¹²⁶, respondem perante a Câmara dos Comuns, os representantes eleitos do povo. Daí se origina toda a doutrina relacionada à *accountability* e os demais fundamentos do sistema parlamentarista¹¹²⁷. De fato, a governabilidade só é possível no Parlamentarismo se o Gabinete tiver o apoio do Parlamento. Nesse sentido, o Primeiro-Ministro do Canadá – assim como no modelo britânico – é o líder do Partido que detém o maior número de assentos na Câmara¹¹²⁸ e se o Premier e seu Gabinete perdem a confiança do Parlamento, não é possível que essa configuração de forças se mantenha, o Parlamento é dissolvido e eleições são convocadas para que se estabeleça nova composição.

Também do princípio do governo responsável se originam as doutrinas da responsabilidade coletiva e da responsabilidade individual. De acordo com a primeira, o Gabinete é coletivamente responsável perante o Parlamento tanto pelas decisões individuais dos Ministros como pela política de governo como um todo¹¹²⁹. Não pode, assim, haver divergências entre os membros do Gabinete e, uma vez que uma decisão é tomada, trata-se de resolução “do Gabinete” e os ministros têm obrigação de dar-lhe total apoio ou renunciar. A segunda doutrina prevê que o Ministro seja responsável pelos atos dos subordinados de sua pasta, inclusive em caso de omissão, não podendo alegar desconhecimento das ações dos funcionários de seu ministério. A responsabilidade coletiva é fundamental no modelo parlamentarista enquanto a responsabilidade individual do Ministro pelos atos de seus subordinados é aspecto importante no exercício do controle do Executivo pelo Legislativo¹¹³⁰.

Assim, o sistema de governo no Canadá é o Parlamentarismo baseado no modelo britânico. O Parlamento é a instância máxima de Governo no país e é composto pela Câmara dos Comuns (*House of Commons*), pelo Senado e pelo monarca ou, mais precisamente, pela Coroa. Para que leis sejam aprovadas é necessário o consentimento dessas três componentes do Parlamento. Em termos de efetividade de governo, a Câmara dos Comuns é a principal instância, composta por representantes eleitos em

¹¹²⁶ Vale lembrar que o monarca também pertence ao Poder Executivo, apesar de não ter responsabilidade perante o Parlamento – o rei não erra (exatamente porque não governa, apenas reina).

¹¹²⁷ Vide Capítulo III.

¹¹²⁸ O fato de ter o maior número de deputados não significa que o Governo tenha a maioria no Parlamento. Há o fenômeno dos “governos minoritários”, como é o caso do Governo do Partido Conservador liderado por Harper e estabelecido em janeiro de 2006.

¹¹²⁹ Machado Paupério, *op. cit.*, p. 56.

¹¹³⁰ Vide Capítulo III.

escrutínios periódicos – normalmente a cada quatro anos¹¹³¹. Uma vez que não existe uma aristocracia nobiliária no Canadá, a Câmara Alta, ou Senado, é composta por cidadãos nomeados pelo Primeiro-Ministro para um mandato vitalício¹¹³².

Registre-se, ademais, que tanto o Premier quanto os Ministros são também membros do Parlamento e, mais freqüentemente, da Câmara dos Comuns¹¹³³, de modo que, no Canadá, assim como na Grã-Bretanha, os Poderes Executivo e Legislativo não se encontram claramente separados¹¹³⁴. Essa fusão dos poderes envolve as atribuições do Gabinete de iniciar a maior parte do processo legislativo¹¹³⁵. Ademais, exatamente por ter o apoio da maioria, presume-se que as leis e políticas propostas pelo Governo serão aprovadas pelo Parlamento, garantindo-se a estabilidade institucional¹¹³⁶. Assim, o povo governa por meio dos membros do Parlamento e estes transferem seu poder ao Gabinete, que assume funções executivas¹¹³⁷.

O *Privy Council*, o Gabinete e o Primeiro-Ministro

A estrutura política do Executivo canadense tem como alicerces o Gabinete e o Primeiro-Ministro. A origem dos gabinetes modernos encontra-se na Inglaterra medieval. O precursor do gabinete do sistema de Westminster foi o *Privy Council*, conselho composto por súditos escolhidos pelo monarca para auxiliá-lo nos negócios do Estado. No século XVIII, esses auxiliares foram ficando cada vez mais poderosos em relação ao soberano até que, em 1832, o gabinete escolhido na Grã-

¹¹³¹ Não existe tempo de mandato específico para os membros da Câmara dos Comuns. O interstício de cerca de quatro anos entre as eleições para o Parlamento canadense é mera convenção. Ademais, lembre-se que em um regime parlamentarista cada dia de mandato pode ser o último.

¹¹³² Há a aposentadoria compulsória dos Senadores aos 75 anos.

¹¹³³ Há casos em que senadores passam a compor o Gabinete como ministros, apesar de que, comumente, são os deputados que ocupam esses cargos. É raro não-membros do Parlamento comporem o Gabinete, mas isso já ocorreu, por exemplo, em 1948, quando o diplomata Lester Pearson foi nomeado Secretário de Estado para Assuntos Exteriores – Pearson acabou conseguindo um assento no Parlamento ao vencer a eleição subsequente e viria a se tornar um dos mais importantes Premiers do Canadá, governando o país entre 1963 e 1968.

¹¹³⁴ No Brasil e nos EUA, o sistema Presidencialista deixa clara a incontestável separação entre os Poderes Executivo – nas mãos do Presidente da República –, Legislativo – a cargo do Congresso Nacional, composto pela Câmara e pelo Senado – e Judiciário. No Canadá e na Grã-Bretanha a separação dos poderes só se evidencia no judiciário independente.

¹¹³⁵ Isso sem falar da competência exclusiva do Executivo para apresentar projetos de leis relacionados a questões financeiras.

¹¹³⁶ O que não significa que todos os projetos apresentados pelo governo serão aprovados pelo Parlamento, que tem poderes para rejeitar a proposta do Executivo ou, o que é mais comum, alterá-la.

¹¹³⁷ “*L’exécutif et le législatif ne sont pas vraiment séparés au Canada. Le Premier ministre, qui constitue de facto son Cabinet le Pouvoir exécutif, domine également le pouvoir législatif et siège à la Chambre des communes.*” Beaudoin, *op. cit.*, p. 20.

Bretanha refletia as preferências dos eleitores estabelecidas pelas urnas e mais os interesses da Casa dos Comuns que do monarca. No século XIX houve o desenvolvimento do sistema partidário e cresceu a autoridade do Primeiro-Ministro. Esse modelo foi “exportado” para o Canadá e, quanto mais se consolidava a disciplina partidária, mais autoridade tinha o Primeiro-Ministro perante o *Privy Council*.

Com a Confederação, foi instituído o *Queen’s Privy Council for Canada*, com o objetivo de auxiliar o Governador-Geral. Atualmente, o Privy Council é um órgão eminentemente cerimonial, com membros vitalícios indicados pelo Primeiro-Ministro. O Conselho inclui ex-ministros da Coroa, bem como outros cidadãos politicamente proeminentes. Sua composição pode ultrapassar uma centena de pessoas, sendo que a grande maioria realmente não participa do governo¹¹³⁸. De fato, é o Gabinete – composto apenas pelos ministros do governo em curso – que constitui o Poder Executivo *de facto* no Canadá. Esse Gabinete “atua em nome do *Privy Council*”.

O Gabinete é o conselho de governo. Seu número varia a cada novo governo. Não é entendido como o conjunto dos ministros, mas como um corpo menor ao qual pertencem os ministros mais influentes¹¹³⁹. A composição do Gabinete no Canadá busca a representatividade das Províncias – geralmente, tem-se, no mínimo, um membro do Gabinete de cada Província, sendo que as maiores e mais populosas têm mais representantes nesse conselho¹¹⁴⁰. Essa composição também se relaciona à quantidade de assentos que o Governo dispõe na Câmara dos Comuns¹¹⁴¹. As decisões de governo no Canadá são tomadas, assim, pelo Gabinete (*governor-in-council*) sob os auspícios do *Privy Council*, sendo os membros desse Gabinete coletivamente responsáveis.

Importante ressaltar, portanto, que, embora o sistema parlamentarista tenha em seu fundamento a supremacia do Parlamento, efetivamente o poder centra-se no Gabinete e, em particular, no Primeiro-Ministro¹¹⁴². Talvez mais no Canadá que na própria Grã-Bretanha, é muito evidente a concentração de poderes no Primeiro-

¹¹³⁸ Sobre o *Privy Council* e seus membros atuais (em janeiro de 2008) vide <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=InformationResources&Sub=PrivyCouncilMembers> (acesso em 23/01/2008).

¹¹³⁹ Jackson & Jackson, *op. cit.*, p. 136.

¹¹⁴⁰ Tradicionalmente, Ontário tem o maior número de representantes no Gabinete, seguido do Québec.

¹¹⁴¹ Se majoritário, minoritário ou de coalizão.

¹¹⁴² Interessante a evolução para o sistema parlamentarista de governo: o poder inicialmente concentrado nas mãos do monarca passou para o Parlamento e deste para o Gabinete. Dentro do Gabinete, a autoridade do Primeiro-Ministro evidencia-se, sendo o Premier, portanto, o centro do governo.

Ministro¹¹⁴³. Por ser o líder da maioria na Casa dos Comuns e, no caso canadense, em virtude da rígida disciplina partidária – que leva os membros de um partido ou bloco a votarem conforme determinado pela liderança¹¹⁴⁴ –, o Primeiro-Ministro acaba controlando o próprio Parlamento, e tornando-se um verdadeiro “monarca eleito”¹¹⁴⁵. Claro que, em virtude do princípio do governo responsável, se perdem a confiança da Câmara dos Comuns, os ministros devem renunciar e, no caso do Premier, este deve solicitar à Coroa que dissolva a legislatura e convoque novas eleições. De toda maneira, a questão da rígida disciplina partidária no modelo canadense tem sido objeto de críticas inclusive entre membros do próprio Parlamento¹¹⁴⁶.

¹¹⁴³ Para maiores informações sobre o Primeiro-Ministro canadense, sugere-se o acesso ao sítio oficial na internet do gabinete do Premier: <http://www.pm.gc.ca/eng/default.asp>. Pode-se cadastrar inclusive para o recebimento de uma *newsletter* sobre as atividades do Primeiro-Ministro canadense.

¹¹⁴⁴ Instituto do modelo de Westminster, a disciplina partidária mostra-se bastante rígida no Canadá onde é pouco plausível que a bancada divirja de uma posição da liderança. Nesse sentido, no modelo canadense é menos provável que haja votos dissidentes nas bancadas ou casos extremos como insurreições contra a liderança como as que eventualmente podem ocorrer na Grã-Bretanha – vale lembrar que a Primeira-Ministra Margaret Thatcher foi levada a deixar seu cargo à frente do Governo britânico por uma insurreição dos membros de seu próprio partido. Segundo Monique Guay, MP, “[p]arty discipline can be compared to team spirit in sports. A minister in the Liberal government of Pierre-Elliott Trudeau once compared Canadian politics to a team sport like football, hockey or baseball. (...) It is dependant on mutual trust, on close cooperation by all members of the team and confidence that each individual will play his role. (...) Party discipline is also the unwritten rule that sometimes forces parliamentarians to set aside their personal beliefs if they conflict with the decisions made by their party. Dissent can be voiced in caucus meetings, which are usually held behind closed doors, away from cameras and journalists. Caucus is where MPs can say they disagree with a bill or one of the party's positions or bring up a policy they would like to see incorporated into the party's election platform. It is not unusual for a newly elected MP to discover with astonishment and confusion that there are greater rivalries within a party than there are between opposing parties. (...) Once the debate is over, the MPs have to rally behind their party's decisions; if they do not, they run the risk of being reprimanded. Parties can use perks the appeal of which depends on whether the party is in government or in opposition. A loyal MP can be made a committee chair, House leader, a parliamentary secretary or a Cabinet minister. Insubordinate MPs can be relegated to the back benches, refused authorization to travel abroad, thrown out of caucus or barred from running in the next election.” (“The Parliamentary Centre in Canada”, in: *Canadian Parliamentary Review*, Volume 25 n.º. 1, 2002. Disponível em http://www.parlcent.ca/canada/mg_e.php - acesso em 14/08/2006).

¹¹⁴⁵ A grande referência sobre a concentração de poderes no Primeiro-Ministro canadense, ocorrida nos últimos trinta anos, é a obra “*Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*”, de Donald Savoie (Toronto: University of Toronto Press, 4ª edição, 2004).

¹¹⁴⁶ “Representative democracy in Canada is so dominated by political parties that some experts believe the party discipline exerted on most votes in our House of Commons and provincial legislatures is the tightest in the democratic world. Defenders of our model argue many Canadians prefer it this way because every candidate for each party can be assumed at election time to have identical views on every issue. Others contend our executive democracy, patterned on a system prevailing in Great Britain about three centuries ago, requires iron party discipline if our fused legislative and executive branches of government are to function effectively. Another reason, probably the most important, is that our practice makes life easier for leaders of both government and opposition parties. (...) Unlike parliamentary systems in places such as Australia, virtually every vote in Canadian legislatures is considered potentially one of non-confidence in a government. Even a frivolous opposition motion to adjourn for the day can be deemed by a cabinet, if lost, to have been one of non-confidence. The whips of government parties have for decades used the possibility of an early election to push their members into voting the respective party line. The opposition attitude is so similar that we have the recent spectacle of both opposition parties in

O Primeiro-Ministro é, inquestionavelmente, a figura central do sistema político canadense¹¹⁴⁷. Como líder do partido vitorioso nas eleições, ele tem a autoridade de “reclamar para si” o direito de governar baseado no mandato popular¹¹⁴⁸. Nele repousam, por exemplo, os poderes de celebrar as relações internacionais e declarar guerra. Também lhe incumbem o direito de “assessorar o Governador-Geral solicitando a dissolução do Parlamento”¹¹⁴⁹ e determinar quando se realizará uma eleição – já que não há tempo de mandato específico para a Câmara dos Comuns canadense, mantida a tradição de eleições periódicas de cinco em cinco anos no máximo¹¹⁵⁰.

Como presidente do Gabinete, compete ao Primeiro-Ministro indicar os demais ministros, e organizar o governo e a Administração Pública. Tradicionalmente, cada Premier quando assume reorganiza as estruturas da Administração, criando ou extinguindo ministérios, agências e outros entes administrativos. Pode, inclusive, criar empresas estatais (*Crown corporations*) e comissões reais especiais – como a *McDonald Commission*, que investigou as atives da RCMP nas décadas de 1970 e 1980 –, nomeando seus membros. De fato, é o Premier quem controla as indicações e nomeações para importantes cargos públicos: juízes, senadores e membros do alto escalão do Executivo são indicados pelo Primeiro-Ministro – natural que, em alguns casos, essa indicação conte com a aquiescência do ministro da pasta ou algum outro ministro importante do Governo. Tudo isso leva a constatação de um governo bastante centralizado no Primeiro-Ministro e nos órgãos que o assessoram diretamente, com destaque para o *Prime Minister's Office* (PMO) e, sobretudo, o *Privy Council Office* (PCO).

our House of Commons arguing that a free vote on an abortion resolution would "rip out the heart" of our parliamentary system of government. The constituents of both provincial and federal legislators would be the real winners if party discipline is loosened. Private members from both government and opposition benches could then take positions on government bills and other matters based on pleasing constituents instead of their respective party hierarchies.” David Kilgour and John Kirsner. “*Party Discipline Diminishes Canadian Democracy*”. Disponível em <http://www.david-kilgour.com/mp/partydiscipline.htm>, acesso em 14/08/2006.

¹¹⁴⁷ Jackson & Jackson, *op. cit.*, p. 131.

¹¹⁴⁸ Jackson & Jackson, *op. cit.*, p. 132.

¹¹⁴⁹ Esse poder de dissolução pode ser usado para impor-se perante o gabinete ou mesmo o partido, exigindo a disciplina e a solidariedade dos demais. Afinal, uma vez que são altos os custos das eleições, os membros do Parlamento receiam se arriscar nos pleitos e assim costumam apoiar declaradamente o Primeiro-Ministro.

¹¹⁵⁰ Em condições normais, o Parlamento é dissolvido somente quando o Premier acredita que seu partido terá chances de vitória nas eleições.

O PMO e o PCO

O Gabinete é assessorado por quatro órgãos de coordenação central: o PMO, o PCO, o *Treasury Board* e o *Department of Finance*. Enquanto os dois últimos têm seus próprios ministros, o PCO e o PMO reportam-se diretamente ao Primeiro-Ministro e têm papel importante na Administração Pública e na política canadense (por isso convém fazer uma breve apresentação de ambos).

Entre os vários órgãos da Administração Pública no Canadá, o PMO é o mais eminentemente político. Seu escalão superior é composto de cargos de confiança diretamente ligados ao Primeiro-Ministro. De fato, o PMO é o órgão com o maior número de cargos ocupados por servidores não-efetivos.

Entre as funções do PMO está a de redigir o texto da Fala do Trono – peça em que consta o programa de governo e apresentada no Parlamento ao início de cada sessão legislativa. Entretanto, a tarefa mais crucial do PMO é acompanhar os acontecimentos políticos e suas implicações para o Primeiro-Ministro, inclusive no que concerne à sua manutenção no poder. Em parceria com o PCO, o PMO provê o Primeiro-Ministro com o assessoramento técnico e político não-disponibilizado pelas instâncias burocráticas apartidárias.

O PMO também se encarrega de sugestões para fortalecer politicamente o Premier e seu partido e é responsável pelas relações públicas e pelo levantamento sobre a percepção da opinião pública acerca do Governo. É o órgão encarregado de se informar sobre a popularidade do Primeiro-Ministro, preparar as conferências de imprensa e lidar com a mídia em geral. Também é quem secretaria o Premier – não secretaria o Gabinete, tarefa de competência do PCO – e avalia indicações de cargos públicos e comendas.

O PCO, por sua vez, é a principal organização de assessoramento do Gabinete e do Premier. A posição mais elevada na Administração Pública canadense é de Secretário do Conselho Privado (*Clerk of the Privy Council*¹¹⁵¹), ou seja, o chefe do PCO. Esse posto existe desde 1867, sendo previsto na Constituição – recorde-se que não há menção na Carta Magna canadense ao cargo de Primeiro-Ministro – e, em 1940, passou a acumular as funções de Secretário do Gabinete. Assim, cabe-lhe a coordenação

¹¹⁵¹ O Secretário do Conselho Privado é o mais graduado servidor público, sendo o topo da carreira. Não obstante, sua influência no Governo relaciona-se muito estreitamente com os vínculos que tenha com o Primeiro-Ministro.

das atividades do Gabinete, a preparação de sua agenda e a transmissão ao restante da Administração das decisões e ordens do Conselho de Governo.

Mesmo desempenhando algumas funções semelhantes à do PMO, é importante registrar que o PCO representa a direção da burocracia canadense. Seus quadros são em geral de servidores de carreira¹¹⁵² originários das várias agências e departamentos e suas funções compreendem o desenvolvimento e a coordenação do conjunto das políticas públicas¹¹⁵³.

A estrutura organizacional e a quantidade de pessoas trabalhando no PCO são sinal claro de seu lugar de preponderância na Administração Pública canadense. Segundo Jackson & Jackson¹¹⁵⁴, o PCO atua como os “olhos e ouvidos” no Primeiro-Ministro e do Gabinete na coordenação de todo o aparato burocrático-administrativo do Estado. São mais de trezentos servidores distribuídos em vários departamentos, com missões e atribuições das mais distintas, mas todos voltados ao planejamento e à coordenação da Administração Pública¹¹⁵⁵. Se o centro do Governo canadense é o Primeiro-Ministro, o centro da Administração Pública é o PCO¹¹⁵⁶.

¹¹⁵² Apesar das nomeações para o PCO serem feitas pelo Primeiro-Ministro mediante consulta ao Secretário do Conselho, Jackson & Jackson (*op. cit.*, p. 143) assinalam que pouca atenção é dada a critérios político-partidários para a escolha desses quadros.

¹¹⁵³ “*The Privy Council Office (PCO) is the hub of public service support to the Prime Minister and Cabinet and its decision-making structures. Led by the Clerk of the Privy Council, PCO facilitates the smooth and effective operations of Cabinet and the Government of Canada through the work of the PCO secretariats. (...) PCO helps to clearly articulate and implement the Government's policy agenda and to coordinate timely responses to issues facing the government and the country. It also works to maintain the highest professional and ethical standards in the federal Public Service. (...) Some of PCO's main roles are: providing professional, non-partisan advice to the Prime Minister and Cabinet; managing the Cabinet's decision-making system (including coordinating departmental policy proposals and conducting policy analysis); arranging and supporting meetings of Cabinet and Cabinet committees; advancing the development of the Government's agenda across federal departments and agencies and with external stakeholders; providing advice on the government's structure and organization; managing the appointment process for senior positions in federal departments, Crown corporations and agencies; preparing Orders-in-Council and other statutory instruments to give effect to Government decisions; fostering a high-performing and accountable public service; submitting an annual report to the Prime Minister on the state of the Public Service.*” Texto extraído do sítio oficial do PCO na internet: <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&page=AboutPCO> (acesso em 23/01/2008).

¹¹⁵⁴ Jackson & Jackson, *op. cit.*, p. 143.

¹¹⁵⁵ Sobre a estrutura do PCO, vide http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Org/OC-December-2007_e.pdf (acesso em 23/01/2008).

¹¹⁵⁶ Para a compreensão do processo evolutivo e da consolidação do poder do PCO, sugere-se a obra de Savoi, “*Governing from the Centre...*” (*op. cit.*).

Federalismo canadense

Questão muito peculiar do sistema canadense é a da combinação do sistema parlamentarista britânico com o federalismo de influência estadunidense¹¹⁵⁷. Segundo a Corte Suprema do Canadá, o federalismo constitui o princípio dominante do direito constitucional canadense¹¹⁵⁸. A idéia de federalismo está relacionada à distribuição de competências entre os entes federados¹¹⁵⁹. Importante registrar que, no sistema federalista, não há subordinação entre os entes federados, mas sim competências distintas e uma relação de coordenação na qual um ente não pode se imiscuir nos assuntos de outro. No modelo canadense, tem-se o governo federal (central) e os governos provinciais¹¹⁶⁰, cada um com competências para legislar sobre assuntos específicos.

A opção pelo federalismo deveu-se, já desde a Constituição de 1867, à forte resistência de Québec a um governo centralizador anglófono. Diante da proposta de criação de um Estado unitário e centralizador quando da constituição do Canadá, os québécois uniram-se aos representantes das províncias marítimas e declararam não aceitar nada diferente de uma federação¹¹⁶¹. O acordo a que se chegou foi por um sistema em que o governo central tivesse competência para lidar com assuntos de interesse comum, enquanto que as províncias tinham autonomia para tratar de temas locais, conservando sua autonomia e independência nesses casos¹¹⁶². A competência

¹¹⁵⁷ “En 1867, les Pères de la fédération avaient pour modèle le fédéralisme américain. Ils le connaissaient fort bien.” Beaudoin, *op. cit.*, p. 29.

¹¹⁵⁸ “Le fédéralisme constitue la plus fondamentale de la Constitution canadienne (...). Dans le Renvoi sur le repatriement, deux juges de la Cour Suprême déclarent: “On peut donc dire à bon droit que le principe dominant du droit constitutionnel Canadien est le fédéralisme”. La Constitution de 1867 est la première qui reconnaît à notre pays un caractère véritablement fédératif.” Beaudoin, *op. cit.*, p. 21.

¹¹⁵⁹ “In a federal state, governmental power is distributed between a central (or national or federal) authority and several regional (or provincial or state) authorities, in such a way that every individual in the state is subject to the laws of the two authorities, the central authority and a regional authority.” Peter W. Hogg. *Constitutional Law of Canada*. Toronto: Carswell, 1992, p. 98.

¹¹⁶⁰ Importante assinalar que, assim como nos EUA, os municípios no Canadá não são entes federados, sendo a federação estruturada nas esferas central e provincial apenas. Em decorrência da força do municipalismo, tem-se no Brasil um caso *sui generis* de federação composta pela União (governo federal), pelos Estados e pelos Municípios – e também pelo Distrito Federal, onde se localiza a capital da República, que reúne competências estaduais e municipais.

¹¹⁶¹ Beaudoin, *op. cit.*, p. 28.

¹¹⁶² “[John A.] Macdonald [who went on to become the first Canadian Prime Minister] accepted a federal form of government, then, to allow the former colonies to retain some of their political and economic independence, but he intended the new country to be a highly centralized federation. He felt that its economic and defensive objectives required a strong central government, a conviction reinforced by the conclusion held by most the participants that the American Civil War (...) had been the result of too much power at the state level. (...)” Dick, *op. cit.*, p. 31.

residual é do Governo federal e não dos estados, como acontece nas duas maiores repúblicas do continente.

Também ao contrário do que se passa nos EUA e no Brasil, onde os estados da federação são representados por igual número de senadores, no Canadá a representação das províncias se dá em termos proporcionais de população: normalmente, as províncias mais populosas têm mais senadores¹¹⁶³, assim como ocorre nas Câmaras Baixas dos três países. Também diferentemente dos EUA e do Brasil, os Senadores não são eleitos, mas nomeados pelo Primeiro-Ministro.

Primazia do Direito e Controle do Judiciário

A primazia do direito (*rule of law*) é outro princípio constitucional herdado do modelo britânico. De acordo com o preâmbulo da Constituição de 1867, “o Canadá está fundado sobre princípios que reconhecem a supremacia de Deus e a primazia da lei”. Daí que toda ação governamental tem que ser pautada na lei, devendo os governantes e os funcionários do Estado agir estritamente de acordo com os preceitos legais. O primado da lei é uma das garantias essenciais a qualquer Estado democrático e nem os cidadãos e muito menos os governantes – aí incluídos os próprios legisladores – podem estar acima da lei.

O controle do (pelo) Judiciário, por meio do qual é estabelecido um Poder Judiciário autônomo e independente é de extrema importância para que sejam garantidos os princípios democráticos e a proteção constitucional dos direitos e liberdades. À Corte Suprema do Canadá cabe o controle de constitucionalidade das normas. Somente com um Poder Judiciário independente é que se pode ter a garantia de um Estado de Direito.

¹¹⁶³ Essa regra não é absoluta.

Direitos e garantias individuais e soberania popular

No que concerne aos direitos e liberdades individuais¹¹⁶⁴, ao optarem no preâmbulo do *Constitution Act 1867* por um modelo constitucional semelhante ao do Reino Unido, os fundadores da nação canadense assinalaram que documentos como a *Magna Carta*, o *Bill of Rights*, o *Habeas Corpus* e o *Act of Settlement* também fazem parte da Constituição, de modo a elevar a *status* constitucional os direitos e liberdades dos cidadãos¹¹⁶⁵. Também na Carta canadense de 1867 há especial atenção a certos direitos especiais, como as garantias referentes às particularidades lingüísticas (art. 133), à liberdade de crença (art. 93), à regularidade de eleições livres (arts. 20 e 50) e à independência do Judiciário (art. 99). Ademais, em 1938, a Corte Suprema entendeu que outras liberdades individuais não explícitas nesses textos também deveriam ser protegidas e tinham característica constitucional¹¹⁶⁶.

Finalmente, o grande marco em termos de direitos e garantias constitucionais foi a Carta dos Direitos e Liberdades (*Canadian Chart of Rights and Freedoms 1982*), que consagra, de maneira positivada em uma Lei Constitucional, os direitos fundamentais clássicos, mas também os lingüísticos, os quais merecem atenção especial no Canadá. A partir desse documento, registrou-se um aumento significativo nas atividades do Poder Judiciário relacionadas ao controle de constitucionalidade e à proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos¹¹⁶⁷. Os direitos dos povos indígenas também mereceram atenção dos legisladores de 1982.

Assim é que o Canadá se constituiu em um regime democrático, no qual prevalecem o Estado de Direito e as garantias individuais. A sociedade canadense se mostra muito orgulhosa dessas conquistas e dos princípios emanados em sua Constituição. Na perspectiva canadense, a democracia estaria baseada em quatro

¹¹⁶⁴ “Civil liberties encompass a broad range of values that support the freedom and dignity of the individual, and that are given recognition in various ways by Canadian law. The political civil liberties include the freedoms of speech, religion, assembly and association; the right to vote and be a candidate for elected office; and the freedom to enter and leave Canada and to move from one province to another. (...)” Hogg, *op. cit.*, p. 765.

¹¹⁶⁵ Beaudoin, *op. cit.*, p. 32.

¹¹⁶⁶ Sobre a proteção às liberdades individuais no Canadá, vide a obra de Stanley Cohen, *Privacy, Crime and Terror – Legal Rights and Security in a Time of Peril* (Markham: LexisNexis Canada, 2005).

¹¹⁶⁷ “Il s’agit d’un événement considérable tant sur le plan judiciaire que parlementaire. Les tribunaux, qui assurent au Canada le contrôle de la constitutionnalité des lois, voient leur rôle ainsi considérablement agrandi. Depuis 1982, la Cour suprême a rendu environ 400 arrêts sur la Charte canadienne des droits et libertés.” Beaudoin, *op. cit.*, pp. 32-33.

princípios: soberania popular, igualdade política, liberdade política e de associação, e governo da maioria¹¹⁶⁸.

A soberania popular significa que, no modelo canadense, é o povo que deve governar, o fazendo por meio da eleição periódica de seus representantes. Já a igualdade política está associada à idéia de “um cidadão, um voto”, que não admite distinção entre os eleitores nem peso diferente no sufrágio. Liberdade política significa que, os cidadãos podem associar-se livremente e organizar-se com propósitos políticos. De acordo com o princípio do governo da maioria, é a vontade dessa maioria que deve prevalecer, resguardada a proteção aos direitos e garantias das minorias. Com esses princípios postos realmente em prática, assim funciona um regime democrático. Em que pesem críticas ao modelo canadense, este tem conseguido bom resultados em termos de benefícios aos governados e à preservação da democracia.

Uma monarquia republicana

O modelo canadense é um exemplo de conciliação entre monarquia constitucional, regime parlamentarista e sistema federativo. Nesse sentido, o sistema político canadense chegou a um nível de sofisticação que garante a preservação dos princípios democráticos e dos direitos dos cidadãos. Sob a égide da Coroa, é o povo quem realmente governa por meio de seus representantes eleitos. Os princípios da maioria, da disciplina partidária e do governo responsável permitem ao Executivo governar usualmente de maneira mais eficiente e efetiva, e a estabilidade das instituições faz com que esse “governo a partir do centro” funcione até que perca a confiança do Parlamento, quando, então, novamente é o povo quem decidirá como quer que seu país seja conduzido. Mesmo nos casos de governo minoritário, as instituições conseguem garantir a estabilidade.

Claro que há problemas relacionados ao modelo. Críticas referem-se, por exemplo, ao excesso de centralização de poder nas mãos do Primeiro-Ministro e da estrutura burocrática do Estado. Também há questionamentos quanto à falta de transparência em algumas decisões do Governo e na pouca participação do restante dos membros do Parlamento que não façam parte de Gabinete na condução do país.

¹¹⁶⁸ Dyck, *op. cit.*, p. 33.

De toda maneira, o Canadá se consagra como exemplo de monarquia parlamentarista funcionando em solo americano, onde algumas vezes se usa os princípios de soberania e independência para contestar a viabilidade de qualquer modelo diferente do Presidencialismo tradicional – o qual, diga-se de passagem, neste continente só funcionou de maneira democrática ao longo de toda sua história nos EUA¹¹⁶⁹.

Feitas essas observações sobre a organização político-social e as normas constitucionais canadenses, segue-se para o estudo da atividade de inteligência no Canadá.

A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO CANADÁ

Sobre a atividade de inteligência no Canadá, pretende-se fazer, primeiramente, um breve histórico. Em seguida, será analisada a comunidade de inteligência canadense, com seus órgãos principais. Tópico específico será destinado às mudanças provocadas pelo 11/09/2001 e pela campanha contra o terror desencadeada pelos EUA.

Breve histórico

A atividade de inteligência no Canadá remonta o século XIX¹¹⁷⁰. Desde o estabelecimento da Confederação (1867)¹¹⁷¹, o foco das ameaças mudou ao longo do tempo, começando pelos Fenians, passando por inimigos externos durante as guerras mundiais, comunistas na Guerra Fria, e terroristas, com motivações que iam do separatismo *québécois* dos anos sessenta e setenta do século XX aos nacionalistas sikhs acusados dos atentados da *Air India* (1985), e chegando aos fundamentalistas islâmicos e às redes transnacionais do terror responsáveis pelo 11/09/2001.

¹¹⁶⁹ Nesse sentido, importante destacar que o Canadá não é o único caso de parlamentarismo monárquico com bom funcionamento no continente americano, tão avesso a tudo que inspire o tradicional modelo europeu de governo sob a égide da Coroa, mas de fato conduzido por representantes do povo. O Brasil viveu durante quase um século essa experiência.

¹¹⁷⁰ “(...) *Canadian intelligence had its origins in the mid-nineteenth century, with the decision to establish a small secret service in the closing days of the American Civil War. (...)*” Wesley Wark. “*Canada and the Intelligence Revolution*”. In: Heike Bungert, Jan Heitmann & Michael Wala (editors). *Secret Intelligence in the Twentieth Century*. London-Portland: Frank Cass, 2003, pp. 176-191.

¹¹⁷¹ “(...) *Canada is no stranger to intelligence activities. We have a long history in the intelligence business, especially security intelligence. This long history proceeds from a succession of threats, real and perceived, which the territory we now call Canada faced even before the country's creation in 1867.*” Morden, *op. cit.*, p. 2.

À época do estabelecimento da Confederação¹¹⁷², os assuntos de segurança nacional – aí incluída a atividade de inteligência – ficavam a cargo da Força Policial do Domínio (*Dominion Police Force*), criada pelo Parlamento primeiramente para proteger os prédios federais em Ottawa, mas que logo se expandiu para prover as necessidades de segurança nacional do Governo¹¹⁷³. Entre as tarefas dessa força policial estavam a obtenção de informação e a produção de inteligência sobre potenciais ameaças ao Canadá¹¹⁷⁴. A *Dominion Police* controlava uma rede de agentes secretos que operavam no Canadá e nos EUA, especialmente com o objetivo de produzir informações sobre a Irmandade dos Fenians (*The Fenian Brotherhood*)¹¹⁷⁵.

A necessidade de inteligência para a segurança nacional intensificou-se com a I Guerra Mundial¹¹⁷⁶. A *Dominion Police Force* cresceu de 12 indivíduos em 1868 pra 140 em 1919. Entretanto atividade de inteligência começou efetivamente a desenvolver-se no início da década de 1920 paralelamente à formação da Real Polícia Montada Canadense (*Royal Canadian Mounted Police – RCMP*)¹¹⁷⁷. Em 1920, a RCMP absorveu a *Dominion Police* e tornou-se a principal agência federal responsável pela obtenção e produção de inteligência para a segurança nacional, bem como autoridade policial encarregada de investigações criminais¹¹⁷⁸. Registre-se que essa atribuição dupla da RCMP – de serviço de inteligência e de órgão policial federal – persistiria até a década de 1980¹¹⁷⁹.

¹¹⁷² Morden, *op. cit.*, p. 2.

¹¹⁷³ Parte importante das informações históricas aqui apresentadas teve como fonte o Relatório da Comissão Arar, de dezembro de 2006 (CANADA. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar. *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, Dec 2006), que será citado, simplesmente, como *Arar Commission Report, Dec/2006*.

¹¹⁷⁴ *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 25.

¹¹⁷⁵ Relembre-se que os Fenians eram uma organização criada nos EUA por irlandeses e que tinha como objetivo primário a independência da Irlanda (vide Capítulo I). Os Fenians chegaram mesmo a planejar a invasão do Canadá (à época parte do Império Britânico), o que foi realmente tentado em 1866.

¹¹⁷⁶ A participação intensiva do Canadá na Grande Guerra gerou preocupação no que concerne a atividades, no território canadense, de espões estrangeiros pertencentes às Potências inimigas.

¹¹⁷⁷ Stuart Farson. “*Canada's Long Road from Model Law to Effective Political Oversight of Security and Intelligence*”. In: Hans Born, Loch Johnson & Ian Leigh (editors). *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Washington, D.C.: Potomac Books, 2005, p. 100.

¹¹⁷⁸ “*In 1868, the government set up a 12-member Dominion Police force in charge of guarding public buildings and carrying out the previous responsibilities of the Western Frontier Constabulary. In 1920, the Dominion Police, then numbering 140, was amalgamated with the 2,500 members of the Royal North West Mounted Police to form the RCMP.*” Morden, *op. cit.*, p. 2.

¹¹⁷⁹ “*For 120 years, there was an interlocking of Canada's security intelligence service with the federal police force. Only the establishment of the civilian Canadian Security Intelligence Service and the disbanding of the RCMP Security Service by an Act of Parliament in 1984 recognized the differences between security intelligence activities and law enforcement work, bringing this era to a close.*” Morden, *op. cit.*, p. 2.

Entre 1920 e 1946, as atividades de segurança nacional ficaram sob responsabilidade do *RCMP Criminal Investigation Branch* (CIB). Até meados dos anos trinta, não havia muita diferença entre a reunião de inteligência e as investigações de caráter criminal realizadas pela RCMP – o mesmo pessoal fazia as diferentes tarefas e reportavam-se aos mesmos superiores¹¹⁸⁰. Só em 1936 é que foi estabelecida uma Seção de Inteligência, para tratar da obtenção, análise e produção de informações relacionadas à segurança nacional, seção que permaneceu incipiente até a II Guerra Mundial.

Marco importante na história dos serviços de inteligência canadenses foi a II Guerra Mundial. Assim como ocorrera no conflito de 1914-1918, o país mobilizou-se de maneira significativa, inclusive na área de inteligência, para o esforço de guerra. A atividade de inteligência realizada pela RCMP intensificou-se e o Canadá mostrou-se importante parceiro das duas principais potências aliadas ocidentais, os EUA e a Grã-Bretanha na obtenção de inteligência militar¹¹⁸¹ e também em pesquisas na nova inteligência de sinais e de comunicações que se organizava. Entretanto, enquanto os militares cuidavam da inteligência externa, sobretudo recebendo informações graças à cooperação com os demais Aliados, a RCMP voltou-se para a inteligência doméstica e para a contra-inteligência. Os alvos eram os espões do Eixo e os simpatizantes das potências nazi-fascistas no território canadense. Também os comunistas eram foco da atenção da Seção de Inteligência do CIB.

Atividade de Inteligência e Guerra Fria

Assim, a partir da II Guerra Mundial a atividade de inteligência ganhou força e foi impulsionada durante a Guerra Fria: nesse contexto, o Canadá associou-se ao UKUSA¹¹⁸² e criou, em 1946, o *Communications Branch of the National Research*

¹¹⁸⁰ *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 25.

¹¹⁸¹ “When war was declared against Hitler in September 1939, Canada again decided to copy the British organizational pattern, and intelligence officers were assigned to various units at several levels. But the immense pressures of the global conflict acted as a catalyst to bring the trade together, and the Canadian Intelligence Corps (the corps) was born 1 October 1942.” Dwight Hamilton, “In the Army”, in: Hamilton, *op. cit.* (pp. 139-152), p. 144.

¹¹⁸² “In 1947, the UK/USA Security Agreement came into force. The parties to that agreement were, and still are, the U.S., Great Britain, Canada, Australia and New Zealand. This agreement, the content of which has never been made public and which is still classified as “top secret,” divided up spheres of cryptographic influence and responsibility with the U.S. and Great Britain designated as “first parties” and the remaining signatories as “second parties.” This appears to mean that the processing and analysis of raw signals intelligence data provided by “second parties” is largely carried out by the “first parties.” Canada was assigned responsibility for the northern part of the former Soviet Union and parts of Europe.

Council, (CBNRC) que, em 1975, tornar-se-ia o *Communications Security Establishment* (CSE)¹¹⁸³, sua agência ultra-secreta de inteligência de sinais¹¹⁸⁴. Também o Ministério da Defesa manteve sua inteligência militar.

De fato, no pós-II Guerra, o Caso Gouzenko¹¹⁸⁵ tornou-se um catalisador no processo de mudanças pelas quais a RCMP passava em termos de suas atribuições de segurança nacional. O governo desenvolveu um programa de levantamento de dados biográficos para o devido credenciamento de pessoas com acesso a informações sensíveis (*security screening*), ou seja, pesquisa para credenciamento de segurança. Esse programa ficou a cargo da RCMP, a qual também acumulou as funções de levantamento de dados biográficos e credenciamento de cidadãos, emissão de certificados de identidade (documentos de viagem para não-cidadãos) e de autoridade de imigração¹¹⁸⁶.

Aspecto importante da atividade de inteligência realizada pela RCMP à época da Guerra Fria dizia respeito a suas atribuições de contra-inteligência, cujo foco eram os agentes estrangeiros operando no Canadá – em particular os pertencentes aos países do bloco socialista – e a subversão doméstica. Assim, a RCMP não só acompanhava essas pessoas (executando a técnica operacional de vigilância), mas também tomava medidas preventivas em relação a elas (contra-subversão). No que concerne aos agentes estrangeiros, as contra-espionagem atuava junto a diplomatas

The contents of the UK/USA Agreement, which themselves may not exist on paper, are kept up-to-date in a top secret handbook called International Regulations on SIGINT. In 1948, Canada entered into a similar bilateral arrangement with the U.S. called the CANUSA Agreement (...)." Philip Rosen. *"The Communications Security Establishment - Canada's Most Secret Intelligence Agency"*. Ottawa: Library of Parliament – Parliamentary Information and Research Service – Library of Parliament Research Publications (PB-343E), 1993.

¹¹⁸³ Canada. Privy Council Office. *The Canadian Security and Intelligence Community: Helping Keep Canada and Canadians Safe and Secure*. Ottawa: 2001.

¹¹⁸⁴ *"The existence and functions of the Communications Branch of the National Research Council did not come to public attention until 1974, when they were revealed on a CBC television program. Canada's part in the UK/USA Agreement was revealed only on 24 March 1975, in responses by the Honourable C.M. Drury, then Minister of State for Science and Technology, to questions before the House of Commons Standing Committee on Miscellaneous Estimates. (...) The existence of the CSE was officially acknowledged for the first time by the Government of Canada when the Honourable Jean-Luc Pépin, then Minister of State for External Relations, made the following statement to the Special Senate Committee on the Canadian Security Intelligence Service on 22nd September 1983 (...)"*. Rosen (1993), op.cit.

¹¹⁸⁵ Vide Capítulo I.

¹¹⁸⁶ *"Gouzenko's revelations about number of elaborate Soviet espionage networks operating in Canada ushered in the modern era of Canadian security intelligence. His information showed that the Soviets of the day were interested in more than cultivating disaffected workers: they were intent on acquiring military, scientific and technological information by whatever means available to them. Thus, as the post-war period gave way to the Cold War, Canadian security intelligence operations grew in response to this new threat."* Morden, *op. cit.*, p. 2.

estrangeiros¹¹⁸⁷ e investigava pessoas suspeitas de serem espões operando sob estória-cobertura¹¹⁸⁸.

O principal alvo doméstico na área de contra-subversão no imediato pós-guerra foram pessoas e organizações suspeitas de envolvimento com o comunismo. O Canadá era parceiro importante dos EUA, e o Caso Gouzenko mostrara que o país também poderia ser alvo e palco das atividades de espões comunistas¹¹⁸⁹, fossem oficiais de inteligência operando em busca de dados relevantes para a URSS e seus aliados, fossem agentes ou simpatizantes com objetivos subversivos¹¹⁹⁰.

Nos anos sessenta, aumentaram as atenções para com as novas ameaças à segurança nacional que surgiam. Uma delas era o terrorismo que, apesar de há muito já fazer parte do cenário de segurança nacional canadense (vide, por exemplo, a atuação dos Fenians), ganhou nova roupagem e tornou-se objeto de novas preocupações após o acontecido nas Olimpíadas de Munique de 1972¹¹⁹¹, uma vez que os jogos olímpicos seguintes seriam sediados em Montreal.

Outras ameaças à segurança eram a chamada “Nova Esquerda” – que incluía grupos pacifistas, estudantes radicais, organizações de trabalhadores, inclusive sob instigação de “agentes provocadores” oriundos da URSS e seus satélites – e, sobretudo, o movimento separatista do Québec. Daí que a RCMP tornava-se mais e mais envolvida com a contra-subversão¹¹⁹². Os relatórios produzidos cada vez menos

¹¹⁸⁷ “The Force assisted in several prosecutions under the former Official Secrets Act and decisions by the government to declare diplomats *personae non gratae*. From World War II until 1980, there were about 20 charges under the Official Secrets Act, and 42 diplomats were declared *personae non gratae*.” Arar Commission Report, Dec/2006, p. 26.

¹¹⁸⁸ Sobre técnicas e conceitos, vide Capítulo II.

¹¹⁸⁹ Sobre a espionagem estrangeira no Canadá, vide *Spy Wars – Espionage and Canada from Gouzenko to Glasnost*, de J. L. Granatstein & David Stafford (Toronto: McClelland & Stewart Inc., 1992).

¹¹⁹⁰ Sobre o Canadá na Guerra Fria, sugere-se a obra de Reg Whitaker & Steve Hewitt, *Canada and the Cold War* (Toronto: James Lorimer & Company, 2003).

¹¹⁹¹ Durante os Jogos Olímpicos de Munique, em 1972, terroristas da organização palestina Setembro Negro entraram na vila olímpica, e invadiram as instalações onde se encontrava a delegação israelense, matando duas pessoas e tomando nove como reféns. Os terroristas exigiam um avião e a libertação de 200 palestinos das prisões em Israel, reivindicação rejeitada pela Primeira-Ministra israelense, Golda Meir. As forças alemãs de segurança tentaram várias saídas, tanto financeiras como diplomáticas. Os terroristas não aceitaram o pagamento de um resgate, nem a proposta do secretário do Interior da Baviera, que se ofereceu como refém em troca dos atletas. Eles insistiram na libertação dos presos palestinos. Após deslocarem-se para o aeroporto da cidade, uma operação de resgate fracassada teve como consequência a morte de cinco terroristas, dois policiais e todos os nove reféns. Sobre a operação de inteligência israelense nos anos seguintes para caçada e neutralização dos terroristas remanescentes vinculados ao atentado de Munique, vide a obra de George Jonas, *A hora da vingança* (Rio de Janeiro: Record, 2006).

¹¹⁹² “The RCMP became increasingly involved in counter-subversion. Their activities were designed to disrupt groups considered to be subversive. In support of its countering activities, the RCMP relied primarily on information collected through covert sources, including electronic surveillance, mail

tinham caráter de inteligência criminal, e não eram usados na instrução processual. De fato, o ramo de inteligência doméstica da RCMP atuava cada vez menos como força policial.

O separatismo québécois

Convém abrir um parêntesis para tratar de uma das mais importantes ameaças à segurança nacional do Canadá nas décadas de 1960 e 1970: o movimento separatista do Québec. A idéia de separatismo na província francófona começou a ganhar força nos anos sessenta do século XX, à medida que o Québec se tornava mais próspero em termos econômicos. Aos poucos, os franco-canadenses começaram a exigir um status diferenciado em virtude de suas particularidades étnico-lingüísticas, de modo que o extremo dessas reivindicações repousava no desejo de maior autonomia e até de independência, com separação total do Canadá. Em outubro de 1968, o Partido Quebequense foi fundado por René Lévesque. O discurso desse partido fundava-se no separatismo e na independência do Québec do resto do Canadá. Não ficando apenas no campo pacífico, os separatistas mais extremistas optaram pela luta armada e fundaram a organização terrorista *Front de libération du Québec* (FLQ).

O FLQ promoveu uma série de atos de violência que abalaram o Canadá na década de 1970. Atentados a bomba e assassinatos começaram a afetar a tranqüilidade em uma das regiões mais pacíficas do globo¹¹⁹³. De fato, os atentados a bomba do FLQ começaram em 1963, com ataques contra instalações das Forças Armadas, a RCMP, a *Canadian National Railway* (companhia canadense de estradas de ferro), a Bolsa de Valores de Montreal, todos considerados alvos “anglos”. Entre 1963 e 1970 o FLQ foi responsável por mais de 200 ações violentas¹¹⁹⁴.

opening, searches without warrant and the use of confidential personal information. It also used human sources such as informants and undercover agents.” Arar Commission Report, Dec/2006, p. 27.

¹¹⁹³ “(...) *Life within our borders may be docile today, but climate in Quebec in the late 1960s verged on anarchy. ‘Have you ever seen a bus full of English blow up? Have you ever seen a Protestant church burning? Be sure you soon will.’ Such was the message of a pamphlet distributed to Canadian students in those days by the FLQ.*” Hamilton, “*In the Army*”, *op. cit.*, p. 149.

¹¹⁹⁴ Registre-se que a propaganda do grupo tinha forte conotação marxista-leninista, o que era bem característico naqueles tempos de Guerra Fria. Alguns de seus líderes foram treinados em ações terroristas na Argélia e em Cuba, e outros tiveram instruções da Organização para Libertação da Palestina (OLP). Os vínculos entre o FLQ com organizações terroristas e grupos radicais de esquerda estrangeiros eram evidentes. Além dos planos de seqüestro de autoridades estadunidenses e israelenses no Canadá, houve mesmo uma associação entre o FLQ e o *Black Liberation Front* estadunidense, que pretendia ações

Assim, nos anos sessenta, o Canadá conheceu uma onda de violência em seu território, o que exigiu que os órgãos de segurança e inteligência e até as Forças Armadas do país se reorganizassem para atuar no novo cenário. O ápice do problema aconteceu em 1970, no que ficou conhecido com a “Crise de Outubro”. No dia 5 daquele mês, o Comissário Britânico de Comércio, James Cross, foi seqüestrado quando saía de sua casa em Montreal. Cinco dias depois, foi o Vice-Primeiro-Ministro do Québec, Pierre Laporte, a ser abduzido pelo FLQ. Estourou uma greve-geral de estudantes e professores em apoio ao movimento e, no dia 15, cerca de 3.000 participaram de manifestação em favor do FLQ. As forças de segurança e os militares entraram em estado de alerta.

A reação do governo teve início às 13h07 do dia 15 de outubro, quando os militares receberam ordens para tomar posições em Montreal e Ottawa, no que recebeu o nome de *Operation Essay*. Às 4h da manhã seguinte, a pedido das autoridades do Québec, o Primeiro-Ministro do Canadá Pierre Elliot Trudeau, decretou lei marcial na província (*the War Measures Act*), suspendendo as liberdades civis pela única vez em tempos de paz na história do Canadá. Mais de três mil casas foram revistadas e houve 450 prisões, muitas sem mandado judicial¹¹⁹⁵.

Em 17 de outubro, um comunicado do FLQ, encontrado na *Place des Arts* de Montreal, informava: “Pierre Laporte, ministro do desemprego e da assimilação, foi executado às 6h19 desta noite (...). Nós venceremos.” Em dezembro de 1970, James Cross foi libertado pela polícia e seus captores seguiram em um avião militar para Cuba, onde lhes foi concedido asilo. Outras 453 prisões foram feitas em dezembro. A Operação Essay terminou oficialmente em 5 de janeiro de 1971.

A Crise de Outubro foi o começo da decadência do FLQ. Para o enfraquecimento do movimento contribuíram tanto as ações da polícia e dos órgãos de inteligência quanto a perda de apoio por parte da população, cansada do recurso a ações violentas¹¹⁹⁶. Mas o separatismo *québécois* continuou vivo com o *Parti Québécois*

conjuntas nos dois países, entre as quais um ataque à Estátua da Liberdade e a outros alvos importantes em Nova York.

¹¹⁹⁵ Nas escadarias do Parlamento, um repórter perguntou a Trudeau até onde ele estava preparado para ir com a Crise de Outubro. O Primeiro-Ministro respondeu então calmamente: “*Just watch me*”.

¹¹⁹⁶ Sobre o FLQ e a Crise de Outubro vide *FLQ: Histoire d'un mouvement clandestin*, de Louis Fournier (Montreal: Lanctôt Éditeur, 1998) e *The October Crisis, 1970: An Insider's View*, de William Tetley (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2006).

(PQ), comandado por René Lévesque – que venceu as eleições provinciais em 1976 –, e com *Bloc Québécois* – a terceira força na Câmara dos Comuns em 2008.

Mudanças na RCMP

Durante a Guerra Fria, a estrutura de inteligência da RCMP passou por várias mudanças¹¹⁹⁷. Em 1946, a Seção de Inteligência tornou-se um *Special Branch*, mas ainda se reportava ao Diretor do CIB. A partir de 1950, o *Special Branch* passou a reportar-se diretamente ao Comissário da RCMP – o chefe da RCMP. Em 1956, o setor foi elevado ao patamar de diretoria, passando a chamar-se *Directorate of Security and Intelligence*, ou, simplesmente, “I” *Directorate*. A estrutura permaneceu a mesma até 1970, quando o chefe da Diretoria “I” passou a ser um dos vice-comissários. Nessa época, a Diretoria passou a chamar-se Serviço de Segurança da RCMP (*Security Service*), nome pelo qual ficaria conhecida a inteligência canadense até a década de 1980. Essa evolução na estrutura organizacional da RCMP seria reflexo da crescente separação entre as atividades de inteligência e as de investigação criminal relacionadas à segurança nacional¹¹⁹⁸.

Assim, até 1984, a atividade de inteligência de Estado no Canadá ficou a cargo basicamente do *Security Service*, sendo seu enfoque voltado à segurança interna e à contra-espionagem, estabelecendo-se, assim, um caráter de *security intelligence* ao modelo canadense¹¹⁹⁹. Apesar da crescente separação entre as funções inteligência e de investigação criminal, era natural que o caráter policial da organização à qual estava vinculado o serviço secreto influenciasse não só na inteligência canadense, mas maneira como a sociedade daquele país percebia essa inteligência¹²⁰⁰.

Em suas atividades, sem mecanismos sólidos de controle, o *Security Service* acabaria envolvendo-se em escândalos, sobretudo na década de 1970, quando foi acusado de arbitrariedades e de invasão da privacidade de cidadãos canadenses. As

¹¹⁹⁷ Sobre as transformações e os eventos marcantes na história da atividade de inteligência sob a égide da RCMP, sugere-se o livro de John Starnes, *Closely Guarded: a Life In Canadian Security and Intelligence* (Toronto: University of Toronto Press, 1998), em que o autor, que chegou a ser Diretor-Geral do serviço, conta suas memórias.

¹¹⁹⁸ *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 27.

¹¹⁹⁹ Essa particularidade do modelo canadense atrairia a atenção dos que estavam estudando os diferentes sistemas estrangeiros para o desenvolvimento de um novo sistema brasileiro de inteligência.

¹²⁰⁰ Vide Stuart Farson. “*Security Intelligence Versus Criminal Intelligence: Lines of Demarcation, Areas of Obfuscation, and the Need to Re-valuate Organizational Roles in Responding to Terrorism*”. In: *Policing and Society*, 1991, Vol. 2., pp. 65-87.

atividades intrusivas do *Security Service* levaram segmentos da sociedade a questionar o papel da inteligência: a imprensa publicou diversas matérias denunciando e criticando a comunidade de inteligência e os poderes dos serviços secretos contra a sociedade. Esses clamores chegaram ao Parlamento e ao Governo. O resultado foi o estabelecimento de duas comissões de inquérito no âmbito federal, uma na década de 1960 e outra nos anos 1970 e 1980.

A Comissão Mackenzie

Nos anos sessenta, a espionagem estrangeira no Canadá era intensa, particularmente a realizada por oficiais e agentes soviéticos e de outros países da Cortina de Ferro. Em 1965, estouraram dois escândalos relacionados às atividades de contra-inteligência da RCMP: em Vancouver, oficiais do *Security Service* atiraram em um funcionário dos correios suspeito de espionar para os russos, causando uma comoção pública; e em Ottawa, tornou-se público o envolvimento de dois ex-ministros, membros do Gabinete, com uma mulher que teria conexões com a espionagem soviética. Logo os dois acontecimentos foram usados politicamente, e o então Primeiro-Ministro, Lester Pearson instituiu a Comissão Mackenzie, que tinha como objetivo examinar “*the operation of [Canada’s] security procedures (...) with a view to ascertaining firstly whether they [were] adequate (...) for the protection of the state against subversive action [and,] secondly, whether they sufficiently protect[ed] the rights of private individuals in any investigations which [were] made under existing procedures.*”¹²⁰¹

A Comissão Mackenzie apresentou seu relatório em 1969¹²⁰² – portanto, antes da Crise de Outubro no Québec. Uma de suas principais recomendações era de que o *Security Service* deveria ser separado da RCMP, perdendo seu “poder de polícia”. A Comissão concluiu que era inapropriado a um órgão policial (*a law enforcement body*) envolver-se com a atividade de inteligência estratégica e que o trabalho de informações com objetivos de segurança nacional era incompatível com a atividade policial. O relatório deixava claro a preocupação de Mackenzie com a combinação de

¹²⁰¹ House of Commons Debates, March 7, 1966, v. III, p. 2297, *apud Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 28.

¹²⁰² Canada. Mackenzie Commission. *Report of the Royal Commission on Security (Abridged)*. Ottawa: The Queen’s Printer, 1969.

um mandato para coletar/buscar inteligência com os poderes coercitivos da polícia. Também concluiu que faltava ao *Security Service* dentro da RCMP a sofisticação e a capacidade de análise necessárias para desempenhar de forma competente suas funções de inteligência.

Mackenzie propôs que o trabalho de inteligência deveria ser realizado por uma agência civil, mais especializada e com maior controle pelo Governo. Ademais, sugeriu modificações na legislação para regular técnicas operacionais intrusivas, como as de *security screening*. Também recomendou a criação de um órgão de revisão (*review*) para as atividades de inteligência e segurança, independente de qualquer ministério ou agência, cujos membros seriam indicados pelo Gabinete.

A maioria das recomendações de Mackenzie não foi acolhida¹²⁰³. As relações entre o Governo e a RCMP estavam bastante desgastadas e a agência era indiscutivelmente uma força em termos de pressão política¹²⁰⁴. O Governo rejeitou a proposta de separação do então *Special Branch* da RCMP e da criação de um serviço “civil”. Entretanto, comprometeu-se a tornar o *Security Service* menos policial, apesar de mantê-lo na estrutura da RCMP.

Algumas reformas ocorreram nos anos setenta, como a indicação sucessiva de “civis” – ou seja, pessoas não pertencentes à RCMP – para a Direção-Geral do *Security Service*. Também aumentou a quantidade de não-policiais trabalhando no órgão e houve incentivos à qualificação do pessoal. Cada vez mais o serviço secreto tornava-se mais independente da RCMP em termos de diretrizes, orçamento e operações¹²⁰⁵.

A Comissão McDonald

A Crise de Outubro levou o Governo federal a concluir que necessitava de mais informação sobre o separatismo *québécois*, de modo que se determinou à

¹²⁰³ “In my view, the Mackenzie Commission should have received much more attention. The government should have been much firmer in dealing with the RCMP’s largely emotional and sometimes unrealistic objections to the idea of having a security service divorced from the RCMP.” Starnes, *op. cit.*, p. 135.

¹²⁰⁴ “What I had not reckoned on was the quite different culture of the RCMP and the mistrust that had grown up between the (...) government and the force. I now believe that both the force and the government were to blame, though the latter’s rather unsophisticated and dilatory treatment (of the Mackenzie report’s recommendations) certainly worsened the unsatisfactory relationship.” Starnes, *op. cit.*, p. 133.

¹²⁰⁵ *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 29.

RCMP que tomasse medidas “mais proativas” no sentido de obter mais dados sobre as intenções e atividades das organizações envolvidas no movimento. Também a RCMP deveria empenhar-se mais para “prevenir” e “conter” eventuais distúrbios¹²⁰⁶. Em resposta, a RCMP adotaria ações que seriam percebidas posteriormente como excessivas, inclusive atividades não-autorizadas por lei, como o incêndio de um armazém para evitar que ali acontecesse um encontro entre militantes nacionalistas e radicais estadunidenses, a invasão de uma agência de notícias em Montreal considerada de “tendência esquerdista” e o furto e destruição de arquivos. Houve, ainda, a invasão de um escritório do *Parti Québécois* para furto de listas de filiados¹²⁰⁷.

As atividades intrusivas do *Security Service* não se restringiam ao FLQ. Muitos outros grupos considerados subversivos ou simplesmente movimentos de tendência esquerdista tornaram-se alvos em todo o país. Quando essas operações vieram a público, a sociedade canadense, capitaneada pela mídia, começou a questionar o papel do serviço de inteligência. Descobriu-se que os métodos intrusivos não eram usados apenas contra pequenos grupos influenciados por potências estrangeiras “hostis” – como era o caso do Partido Comunista do Canadá sob orientação soviética –, mas também contra cidadãos canadenses inofensivos e até autoridades policiais locais¹²⁰⁸. Começava a fobia da inteligência entre os canadenses¹²⁰⁹.

Em 1974, entrou em vigor a seção 16 do *Official Secrets Act*, estabelecendo que a RCMP deveria pedir autorização ao *Solicitor General*¹²¹⁰ para interceptação de comunicações. A autorização dependeria da convicção do Ministro de

¹²⁰⁶ *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 30.

¹²⁰⁷ *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 30.

¹²⁰⁸ “*Vancouver Sun* journalist John Sawatsky had run several stories exposing RCMP misdeeds, culminating in a December 1976 front-page exposé in which he concluded that there was a cover-up that ‘extended into the upper echelons of the RCMP in Ottawa.’ (...) He documented how the RCMP Security Service had conducted a systematic campaign throughout the 1970s to subvert organizations in Vancouver deemed to be a threat—those espousing communist or far-left leaning politics. Sawatsky later remarked how, for the most part, the RCMP members who were involved in the dirty tricks weren’t bothered by the illegality of their deeds. He wrote: ‘Illegal activity was accepted with enthusiasm since it was exciting, was good for one’s career and contributed to the fight against communism.’” Canada. Security Intelligence Review Committee. *Reflections: twenty years of independent review of security intelligence in Canada*. Ottawa, 2005, p. 10.

¹²⁰⁹ Entre as publicações de jornalistas sobre o assunto, convém assinalar os livros de John Sawatsky, *Men in the Shadows: The RCMP Security Service* (Toronto: Doubleday, 1980), e de Jeff Sallot, *Nobody Said No* (Toronto: Lorimer, 1979). Vide também Reg Whitaker, “*Canada: the RCMP scandals*”, in: Andrei S. Markovits & Mark Silverstein (eds.), *The Politics of Scandal: Power and Process in Liberal Democracies* (New York: Holmes & Meier, 1988), pp. 38–61.

¹²¹⁰ A partir de 1965, o *Solicitor General* substituiu o Ministro da Justiça como autoridade responsável pela RCMP. Com a criação do Ministério da Segurança Pública, em 2003, essas atribuições – assim como a de autoridade à qual se subordina também o CSIS – passaram ao titular da nova pasta.

que “a interceptação se tratava de medida necessária à prevenção ou neutralização de atividades subversivas contra o Canadá, em detrimento da segurança do Canadá, ou fosse necessária à obtenção de dados no estrangeiro essenciais à segurança do país”. A nova legislação também apresentava uma definição ampla de “subversão”, a qual incluía: “espionagem e sabotagem; atividade de inteligência para reunir informação relacionada ao Canadá; atividades voltadas a influenciar mudanças de governo à força, de maneira violenta ou criminosas; atividades de potências estrangeiras para promover atos diretos de hostilidade contra o Canadá; atividades de um grupo terrorista para a consecução de atos terroristas dentro ou contra o Canadá”.

Já em 1975, foram apresentadas novas diretrizes de Gabinete para as atividades do *Security Service*. As normas tinham por objetivo esclarecer sobre o mandato do serviço de inteligência, a necessidade da apresentação de relatórios anuais ao Gabinete, e a importância da publicação anual de um relatório ostensivo do *Solicitor General* sobre as atividades da inteligência a ele subordinada. Essas diretrizes foram muito criticadas, sendo consideradas amplas e vagas, e também por não tratarem de métodos de investigação e de contra-inteligência aos quais poderia recorrer o *Security Service*¹²¹¹.

Com a chegada do *Parti Québécois* ao poder no Québec, em 1976, o governo provincial estabeleceu sua própria comissão de inquérito sobre as atividades do *Security Service* e da RCMP. O objetivo era identificar irregularidades e ilegalidades nas operações da polícia federal na província e sua ameaça às instituições democráticas. Os resultados da investigação poderiam desencadear uma crise política sem precedentes no Canadá, e os separatistas *québécois* contavam com isso para uso político em seu discurso de maior autonomia.

Em 1977, reclamações contra membros da RCMP e de agentes das polícias do Québec e de Montreal deixaram o Governo federal em situação cada vez mais delicada¹²¹². Foi então que se decidiu instituir uma comissão de inquérito em âmbito federal para averiguar a atuação da RCMP: criava-se a *Commission of Inquiry*

¹²¹¹ *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 31.

¹²¹² “Three critically issues needed to be resolved. The problem of how to restore public trust in national symbol topped the list. Quite clearly the Security Service’s activities had tarnished the whole organization, not just a part of it. The second was how to encourage simultaneously sets of interests which had diametrically opposed objectives. And the third was the unenviable task of indicating that this was being done.” Stuart Farson, intitulado “Restructuring Control in Canada: The McDonald Commission of Inquiry and its Legacy” (pp. 155-185), publicado na obra de Glen Hastedt (ed.), *Controlling Intelligence* (Frank Cass: London, 1991), p. 159.

Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police, ou McDonald Commission, em alusão ao nome do juiz que a presidiu¹²¹³.

*“In Canada in the 1970s, our secret state – one has functioned with relatively impressive smoothness and efficiency for decades – became, for a variety of reasons, publicly and embarrassingly unstuck. It was no longer possible to pass by in silence, as public accusations and revelations of illegalities and wrongdoing by the security service became rampant. The dilemma led to a number of official inquiries, the most notable being Quebec’s Commission d’enquête sur des opérations policières en Territoire Québécois (Keable Commission) appointed in 1981 by the Quebec government and the federal Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (McDonald Commission).”*¹²¹⁴

A Comissão MacDonald analisou as inquietações sobre as atividades do *Security Service* no Canadá. Catalogou uma extensa lista de condutas impróprias, atividades ilegais, e violações aos direitos civis, todas resultantes de operações desencadeadas pelo serviço secreto. Também diagnosticou que a maioria dessas irregularidades haviam sido cometidas sem o conhecimento dos agentes políticos encarregados de fiscalizar a RCMP¹²¹⁵.

Em 1981, McDonald apresentou seu relatório. Em mais de 2.000 páginas, foi feita toda uma avaliação da atividade de inteligência no Canadá, com críticas à atuação do *Security Service* e assinalando suas deficiências. Entre as recomendações, aconselhava-se a separação da *security intelligence* da atividade policial, por meio da criação de uma agência de inteligência civil independente da RCMP, com um mandato claro estabelecido por lei e sob efetiva fiscalização e controle, com destaque para o controle parlamentar.

“First, (...) we think it is unacceptable in Canada that the state should use a secret intelligence agency to inflict harm on Canadian citizens directly. This position, it must be noted, does not prevent a police force or a government department from using intelligence supplied by the security intelligence agency to enforce a law or security measure against an individual. Second, we think the liberty of Canadians would be best protected if measures to ensure security were not enforced by the organization with the prime responsibility for collecting information about threats to that security. The

¹²¹³ Referência fundamental sobre a Comissão MacDonald é o trabalho de Farson (1991), *op. cit.*.

¹²¹⁴ Reg Whitaker. “*Designing a Balance between Freedom and Security*”. In: Joseph F. Fletcher. *Ideas in Action: Essays on Politics and Law in Honour of Peter Russel*. Toronto: University of Toronto Press, 1999, p. 127.

¹²¹⁵ Farson (1991), *op. cit.*, p. 159.

assignment of executive enforcement responsibilities to agencies other than the security intelligence organization assures desirable countervailing powers and avoids the danger that the security intelligence organization might be both judge and executor, in security matters.”¹²¹⁶

Importante destacar que, além da proposta de criação do órgão independente e civil de inteligência, McDonald também sugeriu o estabelecimento de um modelo de controle externo das atividades de informações. As recomendações a esse respeito eram três. Primeiramente, McDonald propôs uma corte federal competente para lidar com informações sigilosas e para autorizar o uso de métodos intrusivos pelo serviço¹²¹⁷. Sugeriu, ainda, a criação de uma instância recursal, vinculada ao judiciário federal, para lidar apenas com as apelações sobre pesquisa para credenciamento de segurança (*security screening*), o *Security Appeals Tribunal*¹²¹⁸.

Em segundo lugar, McDonald recomendou o estabelecimento de um *Advisory Council on Security and Intelligence*, que deveria ser um órgão independente com atribuições de revisão (*review*) das atividades do novo serviço de inteligência. A necessidade de órgão assim se devia à sensibilidade das operações de inteligência, suas implicações para a segurança nacional e para a proteção dos direitos e garantias individuais¹²¹⁹. Assim, esse Conselho tinha como função precípua executar “*a continuous review of security intelligence activities to ensure that they are lawful, morally acceptable and within the statutory mandate established by Parliament.*”¹²²⁰

O Conselho proposto por McDonald deveria reportar-se regularmente ao *Solicitor General* e, no mínimo anualmente, a uma Comissão Parlamentar. Entre os aspectos a serem revisados, deveriam constar: a avaliação sobre o cumprimento do mandato pelo serviço; a implementação de regulamentos administrativos e diretrizes; o desenvolvimento de um sistema de controle de ações intrusivas e de técnicas de reunião

¹²¹⁶ Canada. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police. *Freedom and Security under the Law, Second Report, vol. 1*. Ottawa: Supply and Services Canada, 1981, p. 613. (*McDonald Commission Report*)

¹²¹⁷ *McDonald Commission Report*, vol. 2, p. 882.

¹²¹⁸ *McDonald Commission Report*, vol. 2, p. 883.

¹²¹⁹ “*With normal operations of government the citizen knows what the government has done to him, and can decide whether he wishes to question the propriety or legality of government action. However, with regard to security intelligence investigations which a citizen may fear are encroaching on his privacy or his political liberty, he has no way of knowing whether he has been investigated as a threat to security and, if he has, whether the investigation has been carried out in a legal and proper manner.*” *McDonald Commission Report*, vol. 2, p. 884.

¹²²⁰ *McDonald Commission Report*, vol. 2, p. 884.

de dados; a relação com outras agências. No que concerne a operações em curso, a Comissão assinalou que se o Conselho tivesse acesso a elas ou alguma competência autorizativa, isso poderia comprometer a independência e imparcialidade do órgão. Também assinalou que a jurisdição do Conselho deveria se estender a todas as agências do governo que realizassem algum tipo de ações clandestinas, sendo, portanto, funcional e não institucional¹²²¹.

Propôs-se, finalmente, a criação de uma Comissão Mista, composta por membros da Câmara dos Comuns e por senadores, encarregada de supervisionar a nova agência de inteligência, mais especificamente “*to scrutinize the activities of the security intelligence organization with a view to ensuring that it fulfills the intentions of Parliament as set out in the organization’s legislative charter.*”¹²²² Diferentemente do Conselho de Revisão, a Comissão Parlamentar deveria se preocupar mais com a efetividade da atividade de inteligência que com a legalidade ou propriedade das operações¹²²³. Recomendou-se que a referida Comissão deveria ser pequena, representativa da composição partidária, e manter a continuidade de seus membros por um razoável período de tempo, devendo reunir-se sempre em sessões secretas.

No que concerne à RCMP, a Comissão McDonald recomendou a criação de um comissariado para avaliar e investigar as denúncias (*complaints*) contra a organização e sobre a conduta de seu pessoal. Esse comissário deveria reportar-se diretamente ao *Inspector General*. Ademais, a Comissão não recomendou que todas as atribuições de segurança nacional fossem retiradas da competência da RCMP. Propôs, de fato, um sistema onde a nova agência tivesse as competências precípuas para tratar do tema, com responsabilidade primária no que concerne à obtenção de dados para produção de conhecimento de inteligência, mas que pudesse contar com o apoio da RCMP em assuntos que envolvessem ordens judiciais. A RCMP continuaria mantendo suas prerrogativas para investigar e prender pessoas relacionadas a crimes na área de segurança nacional. Também manteria sua atividade de inteligência policial.

A Comissão McDonald constitui um marco na história da atividade de inteligência canadense. A partir de seu relatório, começou um processo de discussão e reforma do sistema de inteligência que culminaria em uma nova lei que trouxe

¹²²¹ *McDonald Commission Report*, vol. 2, p. 885.

¹²²² *McDonald Commission Report*, vol. 2, p. 898.

¹²²³ *McDonald Commission Report*, vol. 2, p. 899.

modificações significativas na comunidade e na atividade de inteligência no Canadá. O Governo acatou a recomendação de separar as atividades de inteligência de Estado e de inteligência criminal em órgãos distintos. Foi apresentado um projeto de Lei no Parlamento¹²²⁴.

A Era CSIS

Em 1984, após cerca de três anos de discussão no Parlamento – inclusive com importante debate sobre os poderes do Parlamento e do controle externo –, extinguiu-se o *Security Service* e foi aprovado o *CSIS Act*, que criava o *Canadian Security Intelligence Service* (CSIS), um serviço civil, voltado à segurança interna, mas com mandato para realizar inteligência externa em defesa dos interesses canadenses¹²²⁵. O mais importante: o *CSIS Act* criava também um órgão independente de controle externo para o CSIS, o *Security Intelligence Review Committee* (SIRC), que deveria se reportar ao Parlamento¹²²⁶.

¹²²⁴ “*The McDonald Commission represented the first detailed investigation into Canada’s security intelligence apparatus. Its numerous staff and consultant papers, many analyzing foreign intelligence structures and functions, coupled with its own comprehensive reports, provided a needed window on an area of government few in Canada then understood. Well covered by media, it encouraged debate in Parliament and across the country. With adequate resources, it was able to ascertain that the RCMP Security Service had acted in ways neither authorized nor provided for by law while trying to counter and deter separatist elements in the Province of Quebec. Significantly, the commissioners did not perceive the unlawful actions as isolated incidents but as ones institutionalized within the organization.*” Stuart Farson, “*Canada’s Long Road from Model Law to Effective Political Oversight of Security and Intelligence*”. In: Hans Born, Loch Johnson & Ian Leigh (editors). *Who’s Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Washington, D.C.: Potomac Books, 2005 (pp. 99-118), p. 102.

¹²²⁵ “*In general terms, CSIS is required to collect, by investigation or otherwise, to the extent that it is strictly necessary, and analyze and retain information and intelligence about activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the security of Canada. CSIS may advise any minister of the Crown on matters relating to the security of Canada, or provide any minister of the Crown with information relating to security matters or criminal activities, that is relevant to the exercise of any power or the performance of any duty or function by that minister under the Citizenship Act or the Immigration and Refugee Protection Act. CSIS may also, in prescribed circumstances, within Canada, assist the Minister of National Defence or the Minister of Foreign Affairs in collecting information or intelligence relating to the capabilities, intentions or activities of any foreign state or group of states, or of any person who is not a Canadian citizen, a permanent resident of Canada or a corporation incorporated by or under an Act of Parliament or a provincial legislature.*” *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 37.

¹²²⁶ “*In creating SIRC, Parliament through the CSIS Act authorized SIRC to review the performance by CSIS of its duties and functions. To meet this legislated requirement, the Committee Members direct staff to undertake a number of research projects each year. These reviews provide a retrospective assessment of specific CSIS activities and investigations. (...) At the completion of each review, the Committee makes findings and recommendations and then forwards the reviews to CSIS and to the Inspector General. The Committee may also prepare special reports to the Minister on any matter that Committee Members identify as having special importance. (...) Through this review function, the Committee is able to advise Parliament and the Canadian public on the activities of CSIS and offer evidence as to whether the Service’s actions were carried out in accordance with the laws of Canada, Directions from the Minister (...), and CSIS operational policy. (...) The Committee is one of several accountability mechanisms*

*“On of the most important legacies of this legislation was that it marked the end of an era for the intelligence community. For the first time, Canada had legislation that clearly defined the mandate and limits of state power to conduct security intelligence. Just as important, it created a framework to keep those powers in check – and that framework has stood the test of time.”*¹²²⁷

Interessante observar que o *CSIS Act* ocorria dentro de um movimento sem precedentes na história canadense de questionamento, por parte da sociedade, das responsabilidades de seu Governo, em particular no que dizia respeito ao papel do Estado frente à salvaguarda das liberdades e garantias individuais. Apenas dois anos antes, em 1982, relembre-se, havia sido aprovada a Lei Constitucional do Canadá, que compreendia a Carta Canadense de Direitos e Liberdades, documento máximo do direito canadense de proteção às liberdades civis e aos direitos individuais¹²²⁸.

De fato, com o *CSIS Act*, desencadeavam-se mudanças importantes na atividade de inteligência canadense e na maneira como os serviços secretos e a atuação do Estado nessa área eram percebidos e aceitos pela sociedade: modificava-se a cultura nacional sobre inteligência e a opinião pública passava a debater a missão da inteligência e as prerrogativas do Estado na garantia da segurança do cidadão.

Registre-se que as atividades relacionadas à segurança nacional não ficaram exclusivamente a cargo do CSIS. Simultaneamente ao *CSIS Act*, o Parlamento aprovou o *Security Offenses Act*, o qual deu à RCMP jurisdição sobre as questões de segurança nacional relacionadas à execução da lei (*law enforcement*). À medida que aumentaram as preocupações com o terrorismo, cresceu também o número de agências e departamentos com atribuições em segurança nacional e com inteligência¹²²⁹.

designed to review CSIS's performance. The Service is accountable to the Minister of Public Safety and the Office of the Inspector General of CSIS. The Director of CSIS, under the direction of the Minister, is responsible for the control and management of the Service. For its financial administration, CSIS accounts to the government through the Minister of Public Safety and the central agencies of government, and to Parliament through the Office of the Auditor General of Canada. The Service is also accountable to Canada's Information and Privacy Commissioners.” SIRC Report 2003–2004 - An Operational Review of the Canadian Security Intelligence Service. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2004, p. 3.

¹²²⁷ Canada. SIRC. *Reflections...*, *op. cit.*, p. 11.

¹²²⁸ A Carta foi o ápice de um processo de positivação dos direitos civis e das liberdades individuais no Canadá, que teve como marcos a Declaração Canadense de Direitos e Lei canadense de Direitos da Pessoa, aprovadas pelo Parlamento em 1960 e 1977, respectivamente, e a Carta dos Direitos e Liberdades da Pessoa, aprovada pelo Parlamento do Quebec em 1975.

¹²²⁹ A comunidade de inteligência do Canadá será estudada ainda neste Capítulo.

Desde a criação do CSIS e do SIRC já se vão mais de duas décadas. Nesse período, a opinião pública canadense viu momentos de desentendimentos e rivalidade entre o CSIS e a RCMP, e crises de credibilidade como o caso do atentado contra o avião da *Air India* – sobre o qual se tratará a seguir. Outrossim, testemunhou-se o processo de consolidação do controle externo da atividade de inteligência, não só pelo trabalho de revisão do SIRC, mas também de outros órgãos encarregados de supervisionar o aparato de segurança do Estado, como a *Commission of Public Comlaints Agaisnt RCMP* e o *CSE Commissioner*. Ademais, começaram a ser publicadas algumas memórias de ex-agentes de inteligência – muitas das quais criticando os serviços – e jornalistas especializaram-se mais na cobertura da atividade de inteligência – apesar de ainda serem poucos –, com destaque para os trabalhos no *Globe and Mail* e no *Toronto Star*. A sociedade começou a discutir mais inteligência e esse debate chegou ao Parlamento.

O Caso *Air India*

O maior atentado terrorista da América do Norte antes de 11 de setembro de 2001 envolveu diretamente o Canadá. Em 23 de junho de 1985, o Boeing 747 da *Air India*, que fazia o voo 182 de Montreal a Déli, passando por Londres, explodiu a 31.000 pés de altitude sobre o Oceano Atlântico, matando 329 pessoas, das quais 280 cidadãos canadenses. Outra bomba relacionada explodiu no aeroporto de Narita, no Japão, matando dois carregadores que trabalhavam com as bagagens de outro voo da *Air India* proveniente de Vancouver em direção a Tóquio¹²³⁰.

Naturalmente, o evento chocou o país. As investigações concluíram por um atentado de terroristas sikhs. O problema é que se começou a argumentar que o atentado poderia ter sido evitado, caso o serviço de inteligência tivesse se mostrado mais eficiente, já que vinha acompanhando há meses os extremistas sikhs no Canadá, inclusive os suspeitos da autoria das bombas. O julgamento resultante absolveu os principais suspeitos¹²³¹.

¹²³⁰ A segunda bomba explodiu trinta minutos após a chegada do voo a Tóquio transportando 390 passageiros.

¹²³¹ A sentença do processo *Her Majesty the Queen against Ripudaman Singh Malik and Ajaib Singh Bagri* encontra-se disponível em <http://www.courts.gov.bc.ca/Jdb-txt/SC/05/03/2005BCSC0350.htm> (acesso em 29/01/2007).

O CSIS foi então acusado de negligência por não evitar o atentado¹²³², em uma polêmica que se estendeu pelas duas décadas seguintes. Discutia-se como o aparato de segurança e inteligência do Governo não conseguiu proteger seus cidadãos naquele caso e questionava-se não só a eficiência, mas mesmo a necessidade de manutenção de um sistema tão falho¹²³³. Para complicar a situação, descobriu-se que as informações obtidas pelo CSIS sobre os criminosos não foram compartilhadas com a RCMP e que os registros das comunicações entre os principais suspeitos – obtidos antes e depois dos atentados – foram apagados alguns meses depois.

O caso *Air India* revelou uma nova forma de ameaça ao Canadá, o terrorismo proveniente de terras estrangeiras. Em um país que acolhia imigrantes e refugiados das mais distintas origens, surpreendeu o fato de problemas em lugares longínquos como a Índia ou o Sri Lanka pudessem afetar o dia-a-dia das pessoas comuns no Canadá.

*“The bombing of the Air India flights revealed many new and deadly threats to Canada’s national security. It showed how events in foreign lands may affect the security of Canadians in Canada and abroad. The conspiracy to bomb Air India originated in the Babbar Khalsa movement, a Sikh group that wished to separate from India, especially in light of the Indian government’s raid on the Golden Temple in 1984. In response to these events, which included attacks on the acting Indian high commissioner in Canada and a diplomatic note from the state of India, the Government of Canada established an interdepartmental committee on Sikh terrorism in May 1985 with representatives from the Department of Foreign Affairs, the RCMP, CSIS and the Solicitor General. This demonstrates, even before 9/11, a recognition of the need for increased integration within the federal government with respect to threats to national security.”*¹²³⁴

No que concerne às atividades de informações, o caso provocou desgaste na percepção, pela opinião pública, da importância da atividade de inteligência no Canadá¹²³⁵. Também evidenciou as fragilidades do CSIS e as dificuldades de interação

¹²³² Registre-se que os terroristas estiveram sob vigilância do CSIS, cujos agentes registraram os suspeitos testando uma bomba caseira três semanas antes dos atentados, mas não tomaram nenhuma providência a respeito.

¹²³³ O CSE, por sua vez, já vinha monitorando as comunicações dos terroristas sikhs a partir da embaixada canadense em Nova Déli, tendo iniciado essas atividades em março de 1983.

¹²³⁴ *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 48.

¹²³⁵ Canada. *Air India Review Secretariat. Lessons to be learned: The report of the Honorable Bob Rae, Independent Advisor to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, on outstanding questions with respect to the bombing of Air India Flight 182*. Ottawa, 2005.

entre os componentes da comunidade de inteligência¹²³⁶. Ademais, foram feitas críticas ao trabalho de revisão do SIRC, que havia conduzido uma auditoria especial para o caso em 1991 e 1992, não chegando a conclusões satisfatórias¹²³⁷.

Em maio de 2006, uma comissão de inquérito foi estabelecida para apurar as falhas do CSIS no Caso *Air India*, a *Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182*, ou *Major Commission*¹²³⁸. Além da pergunta óbvia relacionada à inércia do serviço de inteligência diante de evidências tão claras de um possível atentado terrorista promovido por pessoas acompanhadas pelo CSIS, havia o outro questionamento do porquê as fitas com as gravações das conversas entre os suspeitos – repita-se, inclusive as produzidas após os atentados – foram apagadas¹²³⁹. O argumento do CSIS é que não havia nada de importante nas fitas, e que se tratava de prática dentro dos padrões normais de atuação do órgão¹²⁴⁰. Em depoimento perante a Comissão Major, o então superintendente da RCMP para caso, Lyman Henschel, criticou a conduta do CSIS, e relatou que, mesmo com a criação de uma força tarefa para tratar do caso, composta por representantes do CSIS e da RCMP,

¹²³⁶ “*The Air India bombings show how modern-day threats to national security require co-operation and integration among agencies responsible for national security. (...) In March of 1985, CSIS obtained a warrant to intercept the communications of Talwinder Singh Parmar, one of the conspiracy leaders. CSIS agents also carried out physical surveillance of Parmar and his associates, including Inderjit Singh Reyat, who has been convicted of manslaughter in both the bombing of Air India Flight 182 and the related Narita bombing. At the same time, there were problems within CSIS around translating and keeping the electronic surveillance tapes, and around informing the RCMP of information relevant to its crime-based mandate. At the time, CSIS was devoting 80 percent of its resources to counter-intelligence and counter-espionage, and the experience of the Cold War “had created a culture of secrecy and only telling others on a ‘need to know’ basis.” Thus, the situation raises issues about the desirable degree of consultation and co-operation between the RCMP and CSIS, and how information and intelligence gathered from a security intelligence agency can and should be passed on to police forces. Air India stands as a chilling reminder of the importance of co-operation between CSIS and the RCMP, and the need for information sharing between two institutions that have distinct but complementary and vital roles in protecting the national security of Canada.*” *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 48.

¹²³⁷ A referência ao relatório do SIRC é *Canada. Security Intelligence Review Committee. CSIS Activities in Regard to the Destruction of Air India Flight 182 on June 23, 1985*. Ottawa: November 16, 1992.

¹²³⁸ Os trabalhos da Comissão podem ser acompanhados pelo seu sítio oficial: <http://www.majorcomm.ca/>. Em fevereiro de 2008, quando da conclusão do presente Capítulo, um primeiro relatório já havia sido produzido, intitulado “*The Families Remember*” [Canada. *Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182. The Families Remember, First Report*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2008. (*The Families Remember Report*)].

¹²³⁹ Vide matéria da *CBC News*, “*CSIS wiretap erasures to be scrutinized at Air India inquiry*”, publicada em 16/09/2007, disponível em <http://www.cbc.ca/canada/story/2007/09/16/air-india.html#skip300x250> (acesso em 30/01/2008). A CBC tem em seu sítio uma área dedicada aos atentados da *Air Índia*: http://archives.cbc.ca/IDD-1-70-1018/disasters_tragedies/air_india_investigation/ (acesso em 30/01/2008).

¹²⁴⁰ *CBC News*. “*Erasing wiretap evidence was ‘default’ CSIS policy, Air India inquiry told*”, matéria publicada em 19/09/2007, disponível em <http://www.cbc.ca/canada/story/2007/09/19/air-india.html> (acesso em 28/01/2008).

o agente do serviço de inteligência não passou qualquer informação ao representante da RCMP sobre as gravações¹²⁴¹.

Passadas mais de duas décadas dos atentados, o Caso *Air India* ainda se mantém na agenda de discussão sobre segurança e terrorismo no Canadá¹²⁴². Em fevereiro de 2008, a Comissão Major continuava seu trabalho, ouvindo pessoas, analisando documentos e buscando conclusões sobre as deficiências da comunidade de inteligência canadense. Com as bombas de 1985, o Canadá conheceu uma das faces do terror, a do extremismo sikh. Entretanto, a partir de 11/09/2001, o país se veria obrigado a lidar com uma ameaça ainda mais aterradora: o terrorismo internacional capitaneado por organizações fundamentalistas islâmicas¹²⁴³.

O 11 DE SETEMBRO DE 2001: IMPACTOS NO CANADÁ

Os atentados de 11 de setembro de 2001 nos EUA afetaram diretamente o Canadá. Afinal a ameaça do terrorismo se fizera presente no território do vizinho e principal aliado. Canadenses morreram nas ações terroristas contra as torres gêmeas e o Pentágono¹²⁴⁴. Empresas canadenses foram afetadas. De fato, o país sentiu imediatamente os efeitos dos ataques terroristas nos EUA¹²⁴⁵.

Ademais, é bom lembrar que essa forma de violência parece que permanecerá ainda por muito tempo, uma vez que os fundamentalistas islâmicos que promovem tais atrocidades são movidos por duas grandes causas: a extirpação de toda a influência da cultura ocidental do mundo muçulmano; e a criação de um sistema pan-islâmico de regimes fundamentalistas, do Marrocos à Indonésia¹²⁴⁶. Permeiam a questão o confronto palestino-israelense, o conflito no Líbano, a presença de forças ocidentais

¹²⁴¹ CBC News. “RCMP unaware CSIS wiretapped Air India suspect: former Mountie”, matéria publicada em 17/09/2007, disponível em <http://www.cbc.ca/canada/story/2007/09/17/airindia-rcmpcsis.html> (acesso em 28/01/2008).

¹²⁴² Obra interessante sobre o Caso *Air India* é o livro de Salim Jiwa e Donald Hauka, *Margin of Terror – A reporter’s twenty-year odyssey covering the tragedies of the Air India bombing* (Toronto: Key Porter Books, 2006).

¹²⁴³ “(...) September 11, 2001 ushered in a new age of terrorism. The terrorists effectively demonstrated that every country in the world is vulnerable to attack. The message is clear. Whatever protection we felt we had, by virtue of North America being separated from offshore disputes by oceanic boundaries, it no longer offers comfort.” Morden, *op. cit.*, p. 3.

¹²⁴⁴ A lista dos canadenses mortos no 11/09/2001 está disponível em <http://members.shaw.ca/kcic1/cdnwtc.html> (acesso em 30/01/2008).

¹²⁴⁵ Sobre as conseqüências do 11/09/2001 para o Canadá em vários setores, vide *September 11: Consequences for Canada*, de Kent Roach (Montreal/Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2003).

¹²⁴⁶ Morden, *op. cit.*, p. 3.

na Arábia Saudita, no Iraque e no Afeganistão, as pretensões iranianas em política externa, as rivalidades entre xiitas e sunitas, o discurso contrário à existência de Israel, movimentos independentistas e separatistas na Ásia e na África. Em todos esses assuntos, os EUA estão de alguma maneira envolvidos, seja por seus interesses imediatos, seja por apoio a parceiros, particularmente a Tel Aviv. Os norte-americanos são identificados por muitos desses grupos terroristas como o bastião do mundo ocidental e se tornam o grande alvo do terrorismo internacional. O Canadá, por consequência de seus estreitos vínculos com os EUA, acaba envolvido no problema, tornando-se, inclusive um alvo primordial¹²⁴⁷.

Importante lembrar, ainda, que o sistema de segurança e defesa da América do Norte há muito conta com o Canadá como participante. Das alianças nas guerras mundiais¹²⁴⁸ à cooperação durante a Guerra Fria, a defesa canadense sempre esteve relacionada à estadunidense, e os EUA há muito consideram o Canadá seu principal aliado no Hemisfério Ocidental. Por exemplo, o Canadá faz parte do *North American Aerospace Defense Command* (NORAD)¹²⁴⁹, e os dois países mantêm estreita cooperação também na área de defesa. Quaisquer medidas adotadas pelos EUA em termos de segurança nacional e proteção ao território naturalmente afetam o Canadá e envolvem interesses canadenses¹²⁵⁰.

¹²⁴⁷ “On the economic front, energy has dictated much of the agenda throughout the Middle East and will continue to do so. In that context, the followers of Bin Laden and his allies see clearly the dependence of Western countries on energy supplies in the Middle East and make their own calculations. For Canada, which, at this point, exports more energy to the United States than the US receives from Saudi Arabia, it may not have escaped those planning economic attacks on the United States that Canadian energy production and distribution systems present a target of opportunity and vulnerability.” Morden, *op. cit.*, pp. 3-4.

¹²⁴⁸ Em 1940, o Primeiro-Ministro do Canadá, Mackenzie King, e o Presidente dos EUA, Franklin Roosevelt, encontraram-se em Ogdensburg (EUA) para discutir a defesa da América do Norte. Nesse encontro, ambos concordaram em promover a assistência mútua em caso de ataque contra um dos dois países. Nasceu aí o princípio de defesa conjunta da América do Norte, plenamente aplicável às novas ameaças do século XXI.

¹²⁴⁹ A título de exemplo da estreita relação entre EUA e Canadá também na área de defesa, John Thompson [*“Friends in High Places”*]. In: Hamilton, *op. cit.* (pp. 23-34), pp. 26-27] lembra que no dia 11/09/2001, o oficial mais graduado no centro de controle do quartel-general do NORAD em Cheyenne Mountain, Colorado, era um canadense.

¹²⁵⁰ “As the next door neighbour and traditional close ally of the United States, the principal target of the terrorist's wrath, Canada must be prudent in protecting itself against the possibility that we may be attacked as a target of opportunity. No one really knows what form the next attack will take but most intelligence sources are agreed that it, or they, will come. (...) In Canada we must prepare against vulnerabilities of public buildings, heritage landmarks, symbolic structures, our transportation network, oil and gas wells and pipelines, community infrastructures, and, of course, our nuclear installations.” Morden, *op. cit.*, pp. 4-5.

No que concerne a regimes internacionais, o Canadá tem-se mostrado ativo em participar de acordos de combate ao terrorismo¹²⁵¹. De fato, o país assinou 13 convenções e instrumentos internacionais sobre distintas formas de terrorismo. Três desses, dos anos sessenta e setenta, são referentes a crimes aéreos e seqüestros¹²⁵², outro sobre violência nos aeroportos¹²⁵³ e dois sobre terrorismo nos mares¹²⁵⁴. Há, ainda, os instrumentos sobre crimes contra pessoas internacionalmente protegidas e tomada de reféns¹²⁵⁵, dois, mais recentes, sobre material nuclear e terrorismo¹²⁵⁶, e outros dois, referentes a explosivos plásticos e outros tipos de bombas¹²⁵⁷, e ao financiamento do terrorismo¹²⁵⁸. O Canadá considera a prevenção ao terrorismo uma das componentes

¹²⁵¹ “If the overriding threat is terrorism, and terrorism transcends boundaries, then the ability of Canada's security and intelligence community to function effectively with its foreign partners has never been more important. The links with others have been forged over many years and are vitally needed now not just to ensure that the immediate tasks are carried out as effectively as possible, but to demonstrate again to others Canada's determination to counter terrorism and its professional capabilities to do so. For better or worse, it becomes a factor in Canada's overall relationships abroad at a time of political volatility in those very relationships.” Morden, *op. cit.*, p. 6.

¹²⁵² *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, 14 September 1963*, 704 U.N.T.S. 219, disponível em <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv1.pdf> (acesso em 30/01/2008); *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, 16 December 1970*, 860 U.N.T.S. 105, disponível em <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv2.pdf> (acesso em 30/01/2008); *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, 23 September 1971*, 974 U.N.T.S. 177, disponível em <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv3.pdf> (acesso em 30/01/2008).

¹²⁵³ *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation (supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation)*, 24 February 1988, disponível em <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv7.pdf> (acessado em 30/01/2008).

¹²⁵⁴ *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 10 March 1988*, 1678 U.N.T.S. 201, disponível em <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv8.pdf> (acessado em 30/01/2008); *Protocol to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, 10 March 1988*, 1678 U.N.T.S. 201, disponível em <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv8.pdf> (acessado em 30/01/2008).

¹²⁵⁵ *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents, 14 December 1973*, 1035 U.N.T.S. 167, disponível em <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv4.pdf> (acessado em 30/01/2008); *International Convention Against the Taking of Hostages, 17 December 1979*, 1316 U.N.T.S. 205, disponível em <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv5.pdf> (acessado em 30/01/2008).

¹²⁵⁶ *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (com anexos), 3 March 1980*, 1456 U.N.T.S. 101, disponível em <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv6.pdf> (acessado em 30/01/2008); *International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, 14 September 2005*, A/RES/59/290, disponível em http://untreaty.un.org/English/Terrorism/English_18_15.pdf (acessado em 30/01/2008).

¹²⁵⁷ *Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, 1 March 1991*, disponível em http://www.caa.lv/UserFiles/File/doc/norm_dok/starptakti/Starptaut/7_Convention%20on%20the%20Marking%20of%20Plastic%20Explosives%20for%20the%20Purpose%20of%20Detection.pdf (acessado em 30/01/2008); *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, 15 December 1997*, A/RES/52/164, disponível em <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv11.pdf> (acessado em 30/01/2008).

¹²⁵⁸ *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 9 December 1999*, disponível em <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv12.pdf> (acessado em 30/01/2008).

chaves de sua estratégia de segurança nacional¹²⁵⁹ e a participação em regimes internacionais é vista como imprescindível para a consecução eficaz desse objetivo.

Mas os atentados de 11 de setembro de 2001 também provocaram importantes reformulações no seu sistema interno de segurança e inteligência. Entre estas mudanças convém destacar: 1) o estabelecimento de uma série de novos delitos relacionados à segurança nacional na legislação; 2) o aperfeiçoamento de medidas de salvaguarda e de classificação de informações referentes à segurança nacional; 3) o aprimoramento na integração e cooperação entre agências, domésticas e estrangeiras, particularmente no que concerne ao compartilhamento de dados e inteligência sobre terrorismo.

Mudanças na Legislação

Entre os aspectos centrais das transformações conseqüentes do 11/09 no Canadá está o aperfeiçoamento da legislação de segurança nacional e criminal. A maior parte das mudanças se deu com a aprovação, em 2002, da Lei Antiterrorismo (*Anti-Terrorism Act*), que emendava o código penal criminalizando o terrorismo e dava novos poderes à RCMP para tratar de segurança nacional¹²⁶⁰.

O *Anti-terrorism Act* criou medidas para detenção, neutralização, identificação, persecução criminal, condenação e punição de grupos terroristas e para prevenir e punir financiamento, preparo, facilitação e execução de atos de terrorismo. Proveu também as agências governamentais com novos mecanismos para prevenção e investigação e estabeleceu maior severidade na legislação contra os crimes de ódio e propaganda.

A Lei Antiterrorismo emendou o Código Penal e vários instrumentos normativos na área de segurança, entre os quais o *Official Secrets Act*, que passou a chamar-se *Security Information Act*, o *Canada Evidence Act*, o *Proceeds of Crime (Money Laundering) Act* – renomeado de *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*. Também o *National Defence Act* foi emendado no que concerne às atividades e ao controle (supervisão) do CSE. Foram feitas, ainda,

¹²⁵⁹ Canada. Privy Council Office. *Securing an Open Society : Canada's National Security Policy*. Ottawa, 2004.

¹²⁶⁰ Para maiores informações na legislação canadense de segurança nacional, vide o Relatório de dezembro da Comissão Arar (*Arar Commission Report, Dec/2006*), particularmente seu capítulo III.

alterações na legislação relacionada à privacidade, entre as quais o *Security Offenses Act*, expandindo-se o rol dos crimes relacionados a segurança nacional.

Mudança importante no Código Penal foi na definição de “terrorismo” – renomeado de “atividade terrorista” –, e de “grupo terrorista”. “Atividade terrorista” passou a ser entendida como “um ato ou omissão, cometido(a) dentro ou fora do Canadá, no todo em parte motivado por propósitos, causas ou objetivos políticos, religiosos ou ideológicos, com a intenção de intimidar o público ou um segmento desse público em termos de segurança, aí incluída segurança econômica, ou compelir uma pessoa, governo ou organização, doméstica ou internacional, a fazer ou deixar de fazer alguma coisa”. Também constitui “atividade terrorista” toda ação ou omissão que “intencionalmente cause morte ou lesões graves pelo uso de violência, ponha em perigo uma vida humana, cause sérios riscos à saúde ou à segurança da população em geral ou de parte dela, cause danos substanciais à propriedade que possam por em perigo a saúde ou a segurança pública”. Faz parte, ainda, da definição, toda ação ou omissão que intencionalmente provoque “graves interferências ou interrupções em serviço essencial público ou privado, que não seja resultado de pleito legítimo, protesto, greve ou outras manifestações que não tenham por objetivo ferir ou ameaçar uma pessoa ou por em risco a saúde e a segurança públicas”¹²⁶¹.

“Grupo terrorista”, por sua vez, foi definido como “uma entidade (ou associação de entidades) que tenha entre seus propósitos ou atividades facilitar ou desenvolver qualquer atividade terrorista” ou, também, “qualquer entidade listada pelo Governo baseado na convicção razoável de que tenha reconhecidamente conduzido, tentado, participado ou facilitado uma atividade terrorista, ou que tenha reconhecidamente defendido, dirigido ou se associado a uma das entidades listadas”¹²⁶².

O *Anti-terrorism Act* também deu novos poderes às autoridades policiais, sobretudo à RCMP, para conduzir investigações sobre terrorismo. Entre esses poderes estão os de convocar para depor na instrução investigativa pessoas que possam ter

¹²⁶¹ “The fact of expressing political, religious or ideological thought, belief or opinion alone is not a “terrorist activity” unless it constitutes an act or omission that satisfies the above criteria.5 A “terrorist activity” includes a conspiracy, attempt or threat to commit any of the above acts or omissions, counselling or procuring a person to commit any such acts, and being an accessory after the fact in relation to any such acts or omissions.” *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 57.

¹²⁶² A lista dos grupos terroristas, segundo o Governo canadense, está disponível em <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/ns/le/cle-en.asp> (acesso em 30/01/2008). Apenas a título de curiosidade, estão incluídos nesse rol o Exército de Libertação Nacional (ELN) colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

alguma informação sobre atividades terroristas – isso se dá por meio de uma ordem judicial e o depoente, assistido por um advogado, fica obrigado a responder a todas as questões relacionadas no mandado, não podendo se recusar sob argumento de que estaria produzindo provas contra si¹²⁶³. A Suprema Corte do Canadá entendeu que esses procedimentos não violavam a Carta de Direitos e Liberdades.

Também foi instituída a “prisão preventiva” para fins de investigação sobre atividades contra a segurança nacional¹²⁶⁴ e ampliados os poderes para realização de vigilância e interceptação de comunicações. A Lei atribuiu à RCMP competência para garantir a segurança de conferências intergovernamentais em que participem dois ou mais Estados, emendando o *Foreign Missions and International Organizations Act*, 1991¹²⁶⁵.

Segurança da Informação

Outras reformas importantes relacionam-se à legislação de segurança de informações. Como resposta aos eventos de 11/09, houve incremento na legislação para maior salvaguarda de informações e documentos sigilosos cuja divulgação possa ameaçar a segurança nacional. Com isso, as atividades investigativas da RCMP e de outras agências e autoridades policiais ficam mais resguardadas. Os procedimentos e limites à desclassificação de documentos, previstos no *Canada Evidence Act*, também

¹²⁶³ “The person named in the order has the right to legal counsel, but must answer questions and produce things as required by the order, subject only to claims of privilege or non-disclosure, which are to be decided by the judge presiding at the investigative hearing. The person has no right to refuse to comply on the ground that it might incriminate him or her, but such information and any evidence derived from it may not be used in current or future criminal proceedings against the person except in prosecutions for perjury or giving contradictory evidence.” Arar Commission Report, Dec/2006, pp. 66-67.

¹²⁶⁴ “With regard to preventive arrest with warrant, the Criminal Code states that, with the consent of the Attorney General, a police officer, who believes on reasonable grounds that a terrorist activity will be carried out; and suspects on reasonable grounds that the imposition of a recognizance with conditions on a person, or the arrest of a person, is necessary to prevent the carrying out of the terrorist activity may lay an information under oath before a provincial court judge. The judge may then compel the person named to appear before the judge. (...) In order to make a preventive arrest without warrant, a peace officer must have a reasonably grounded suspicion that detention of the person is necessary to prevent a terrorist activity, and one of the following requirements must be met: the conditions for the laying of an information exist but exigent circumstances make it impracticable to do so; or an information has already been laid and a summons issued. (...) If an information has not been laid and the person is subject to arrest without warrant, the police officer is to lay an information and obtain the consent of the Attorney General without unreasonable delay, within a period of 24 hours or as soon as possible, unless the person has been released.” Arar Commission Report, Dec/2006, p. 68.

¹²⁶⁵ “[The RCMP] may take appropriate measures, including controlling, limiting or prohibiting access to any area to the extent and in a manner that is reasonable in the circumstances.” An Act to amend the *Foreign Missions and International Organizations Act*, S.C. 2002, c. 12, s. 10.1(2).

foram alterados, bem como o acesso a informação considerada relevante para a segurança nacional¹²⁶⁶.

Novas agências, cooperação e integração

Como consequência do 11/09/2001 houve uma reformulação na estrutura de segurança do Governo canadense. Novas agências foram criadas¹²⁶⁷, bem como forças-tarefas multiagenciais, de modo a promover a integração entre os vários órgãos de segurança e inteligência e a maior eficiência no desempenho destes¹²⁶⁸. Novidade importante foi a criação do Ministério da Segurança pública e Proteção Civil (*Public Safety and Emergency Preparedness Canada* – PSEPC), atualmente renomeado de Ministério da Segurança Pública (*Public Safety Canada* – PS) ao qual estão subordinados, além do CSIS e da RCMP, outros órgãos de segurança¹²⁶⁹. O CSE continuou vinculado ao Ministério da Defesa.

A cooperação e a maior integração entre os órgãos de segurança e inteligência é fundamental para o combate às novas ameaças, particularmente o terrorismo e o crime organizado. Importante, por exemplo, o intercâmbio de informações, as operações conjuntas, a criação de forças-tarefa e mesmo a instituição de órgãos que coordenem as atividades das várias agências e tenham em seus quadros pessoas de todas elas. Mostra-se importante que oficiais de inteligência, policiais, fiscais e outros servidores públicos possam trabalhar juntos no combate às novas ameaças. Cooperação com organismos internacionais, como os componentes do sistema da ONU ou da OEA, também é essencial, o que inclusive afeta determinados padrões e costumes da comunidade de inteligência no que concerne ao compartilhamento de

¹²⁶⁶ Foram emendados o *Access to Information Act*, o *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, e o *Privacy Act*.

¹²⁶⁷ “*Within one year after 9/11 there seemed to appear a dozen new organizations (or, as some academics wrongly stated, ‘new intelligence agencies’) in Canada. But we did not created 180,000 new jobs in the sector, as happened in the U.S. with the formation of the Department of Homeland Security. Instead, we shuffled everyone around and hired very few new staff at a very low level. It was simply a reorganization of existing resources. Some of the changes had been recommended thirty years before by McDonald Commission, not to mention in different Senate reports leading up to 9/11. But that’s the show business of anadian politics over the past decade and more. What the public doesn’t realize is that even the need for several dozen competent intelligence analysts is a critical shortage in a country our size.*” Rimsa, “*Spy Catchers*”, *op. cit.*, p. 45.

¹²⁶⁸ O assunto será tratado ainda neste Capítulo, no título referente à comunidade de inteligência do Canadá.

¹²⁶⁹ O PSEPC é uma versão canadense do *Department of Homeland Security* dos EUA. O site oficial é <http://www.publicsafety.gc.ca/>.

informações¹²⁷⁰. Nesse sentido, o Canadá tem buscado fomentar essa cooperação não só entre as agências domésticas, mas entre estas e seus congêneres no exterior, e também incorporou a Resolução 1373, de 2001, do Conselho de Segurança da ONU¹²⁷¹ sobre financiamento do terrorismo¹²⁷².

Naturalmente que a cooperação com os EUA também se desenvolveu¹²⁷³, inclusive em virtude da pressão estadunidense nesse sentido¹²⁷⁴. Entre os instrumentos importantes celebrados pelos dois países, destaca-se o *Canada-U.S. Smart Border Agreement*¹²⁷⁵. Celebrado em dezembro de 2001, o documento compreende um plano de ação baseado em 32 pontos, divididos em quatro linhas de ação: segurança no fluxo de pessoas; segurança no fluxo de bens e mercadorias; segurança de infra-estrutura; e compartilhamento de informações e coordenação no cumprimento desse objetivos¹²⁷⁶.

“The Smart Border Accord with the US has set in train new approaches designed to render the border secure for the innocent passage of people and goods. However, earlier neglect and budget cutbacks, particularly in the acquisition and utilization of technology, mean a long and expensive road ahead. For example, while the two countries are moving to joint inspection zones, only a minute percentage of sea cargo is now physically inspected and about 50% of the documentation-broker to broker-reveals neither the original shipper nor the ultimate recipient. At airports, while there has been some strengthening of security at check-in, almost all checked baggage goes aloft, checked neither physically nor electronically. (...) Depending on which

¹²⁷⁰ “(...) while intelligence work is undoubtedly best carried out in the shadows, an increasingly transparent world will make that tradition harder and harder to sustain. Instant communication, wider dissemination of data, both secret and open, and the need to reach out to non-traditional partners essentially define a new, and uncomfortable, working environment for intelligence and security practitioners.” Morden, *op. cit.*, p. 6.

¹²⁷¹ United Nations. Security Council. *Resolution 1373 (2001)*. Adopted by the Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001. Disponível em <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement> (acesso em 01/02/2008).

¹²⁷² “ (...) [T]he preamble to Canada’s Anti-terrorism Act provides that “Canada must act in concert with other nations in combating terrorism, including fully implementing United Nations and other international instruments relating to terrorism.” Arar Commission Report, Dec/2006, p. 73.

¹²⁷³ “In this new world, nothing is more important than our overall relationship with the United States. 9/11 and its aftermath brought us face to face with some stark realities, above all the implications of the steadily accelerating integration of the North American economy. Most dramatic was the shutdown of the border through which pass some 87% of Canada’s exports, exports which fuel 40% of our economy.” Morden, *op. cit.*, p. 6.

¹²⁷⁴ “Canada’s physical proximity to the United States, the length of the shared border and the two countries’ significant economic interdependence have resulted in particular pressures for greater cooperation and interaction between Canadian and American agencies with regard to matters related to terrorism.” Arar Commission Report, Dec/2006, p. 75.

¹²⁷⁵ Sobre a cooperação fronteiriça entre Canadá e EUA vide <http://geo.international.gc.ca/can-am/main/border/status-en.asp> (acesso em 01/02/2008).

¹²⁷⁶ As iniciativas na área de segurança e defesa estão disponível em <http://geo.international.gc.ca/can-am/main/defence/default-en.asp> (acesso em 01/02/2008).

statistics you use, somewhere between \$ 1.4-1.7 billion worth of goods cross the border each day. That is an immense number. To give it a more human dimension, besides the biggest companies in both countries, this issue touches the vast majority of the one million small and medium-sized businesses across Canada - everything from truckers, importers, exporters and retailers to the agriculture, manufacturing, resource, service and tourism sectors. (...) Both governments have called for the border, customs immigration, transportation, law enforcement agencies and intelligence agencies to continue enhancing their cooperation to ensure security at the border so that the massive flows of trade and people across that line can be sustained. ¹²⁷⁷

No que concerne ao último conjunto de medidas, registre-se a preocupação com mecanismos para fortalecer a coordenação entre os órgãos de segurança e inteligência dos dois países, o estímulo ao compartilhamento de dados e ao intercâmbio de inteligência. Medidas passam pela integração das comunidades de inteligência, o estabelecimento de forças-conjuntas para análise, produção e disseminação de informação e inteligência, acordos referentes a deportações, congelamento de ativos de terroristas, etc. Essa cooperação entre Canadá e EUA pode servir de exemplo a países como o Brasil e seus vizinhos em termos de compartilhamento de dados e de conhecimento de inteligência para segurança pública e defesa – em que pesem as particularidades das estreitíssimas relações entre os dois países.

Convém tratar, ainda, da já citada criação do Ministério da Segurança Pública. Criado em dezembro de 2003, dentro de um programa de aprimoramento da segurança pública no Canadá, o PS integra as atividades do antigo *Department of the Solicitor General*, do *Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness* (antes ligado ao Ministério da Defesa), do *National Crime Prevention Center* (anteriormente na estrutura do Ministério da Justiça) e da nova *Canada Border Services Agency* (CBSA), a qual reúne as autoridades de controle de fronteira, imigração e aduana. Com essa estrutura sob uma autoridade única e mecanismos de coordenação e compartilhamento de dados, pretende-se diminuir a possibilidade de falhas ou ruídos na comunicação entre as diversas agências de segurança e inteligência, como aconteceu nos casos *Air India* e *Arar*¹²⁷⁸.

¹²⁷⁷ Morden, *op. cit.*, p. 7.

¹²⁷⁸ O Caso Arar será objeto de tópico específico.

Essa reestruturação da comunidade de segurança e inteligência do Canadá – semelhante ao que aconteceu nos EUA – pode servir de paradigma para países que padecem dos problemas de eficiência em seus órgãos de segurança pela falta de integração e coordenação. O Brasil é um exemplo disso. Afinal, o País, como se verá, possui um Sistema Brasileiro de Inteligência em que há pouco intercâmbio entre seus membros. Sem coordenação, cooperação e comunicação entre os órgãos que combatem essas novas ameaças, a eficiência fica prejudicada. Nesse sentido, voltando ao caso canadense, os primeiros resultados da cooperação interagencial já puderam ser percebidos em julho de 2006, quando possíveis células terroristas foram neutralizadas em Ontário por forças-tarefas que reuniam representantes das várias agências canadenses e das polícias e outras autoridades provinciais e municipais¹²⁷⁹.

Como mecanismos efetivos de integração de combate ao terrorismo destacam-se os *Integrated National Security Enforcement Teams* (INSETs). Criados em 2002, os INSETs são integrados por membros da RCMP, do CSIS, da CBSA, do *Citizenship and Immigration Canada* (CIC), além de outras agências federais e forças policiais das províncias e das cidades. Sob os auspícios do PS, os INSETs têm como missão:

- aumentar a capacidade de reunião, compartilhamento e análise de inteligência entre as organizações parceiras, tanto no que concerne a alvos específicos (indivíduos ou organizações) quanto a ameaças à segurança nacional;
- criar e intensificar mecanismos para levar os referidos alvos a julgamento;
- fortalecer a capacidade conjunta das agências no combate a ameaças à segurança nacional.

Assim é que, por meio dos INSETs, as autoridades canadenses têm aperfeiçoado sua capacidade de combate ao crime e desenvolvido a atividade de inteligência, edificando parcerias e fortalecendo os vínculos entre as várias agências¹²⁸⁰. Além dos INSETs, foram criados também os *Integrated Border Enforcement Teams* (IBETs), compreendendo parceiros do Canadá e dos EUA.

¹²⁷⁹ O caso será tratado mais adiante.

¹²⁸⁰ Sobre os INSETs, vide http://www.rcmp-grc.gc.ca/security/insets_e.htm (acesso em 01/02/2008).

Os IBETs reúnem autoridades canadenses e estadunidenses em um programa de cooperação e compartilhamento de dados, com o objetivo de fazer frente às ameaças na fronteira entre os dois países¹²⁸¹. Seu mandato envolve a garantia da integridade da fronteira Canadá-EUA por meio da identificação, investigação e detenção de pessoas e neutralização de organizações que possam representar ameaça à segurança nacional ou que estejam envolvidas com atividades criminosas. As agências são a RCMP e a CBSA, pelo Canadá, e a *US Customs and Border Protection/Office of Border Patrol* (CBP/OBP), o *US Bureau of Immigration and Customs Enforcement* (ICE), e a *US Coast Guard*, os quais podem estabelecer parcerias com autoridades locais¹²⁸². Assim é que os órgãos de segurança e inteligência têm buscado aperfeiçoar seu controle de fronteiras e combate a fraudes envolvendo passaportes¹²⁸³.

A Política de Segurança Nacional

Em 28 de abril de 2004, o Governo do Canadá apresentou a nova Política de Segurança Nacional, intitulada “*Securing an Open Society: Canada’s National Security Policy*”¹²⁸⁴. A Política enfatiza a importância da cooperação entre as distintas agências em defesa da segurança nacional e identifica três linhas gerais de interesse: a proteção ao Canadá e aos canadenses, interna e externamente; a garantia de que o Canadá não seja base para ameaças a seus aliados; e a contribuição que o país pode dar à segurança internacional. De acordo com essa política governamental, deve-se focar seis atividades básicas: inteligência, planejamento e gerenciamento emergenciais,

¹²⁸¹ “*In the intelligence and security community, nothing is more important than our ability to manage the border issue. In a world where perception is truth, many political voices have been raised in criticism in the United States, their influence bolstered by such high-profile cases as the chance arrest of Ahmed Ressam at the BC/Washington border just before the millennium turnover. While political and media criticisms may not be well-founded, they exist and are having an important impact on Americans, in and out of government.*” Morden, *op. cit.*, p. 7.

¹²⁸² Sobre os IBETs vide http://www.rcmp-grc.gc.ca/security/ibets_e.htm (acesso em 01/02/2008).

¹²⁸³ Juntamente com os INSETs e os IBETs, havia os *Integrated Immigration Enforcement Teams* (IETs), que também reuniam organizações dos EUA e do Canadá dentro de uma política de controle de imigração e passaporte. O mandato desses grupos envolvia investigação sobre uso ilegal de passaportes, sobre falsificação desses documentos e fraudes relacionadas a cidadania e nacionalidade. Além dos dois países, também cooperavam organizações internacionais, como a Interpol e, ainda, empresas privadas como as companhias aéreas. Em abril de 2005, os IETs foram desativados e seus recursos incorporados aos INSETs.

¹²⁸⁴ Documento disponível em http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/InformationResources/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_e.pdf (acesso em 01/02/2008).

respostas a emergências em segurança pública, segurança nos transportes, segurança na fronteiras, e segurança internacional¹²⁸⁵.

O Caso Arar

Ainda no que concerne às conseqüências do 11/09/2001 para o Canadá, convém uma referência a um evento que vem afetando percepção canadense de segurança e inteligência: o Caso Maher Arar.

Cidadão canadense de origem Síria, o engenheiro de software Maher Arar foi detido pelas autoridades estadunidenses de imigração, em 26 de setembro de 2002, enquanto fazia uma escala no aeroporto de Nova Iorque, indo de Tunis para Montreal. A prisão teria sido feita em virtude de uma informação fornecida pela RCMP aos estadunidenses de que Arar poderia ter vínculos com organizações terroristas. Após alguns dias preso nos EUA, Arar, apesar possuir passaporte canadense, foi enviado para a Síria, onde teria sido mantido preso e sob tortura durante um ano.

Em outubro de 2003, Arar foi libertado e retornou ao Canadá. Negando qualquer vínculo com o terrorismo, ele acusou as autoridades canadenses, particularmente a RCMP, de terem desempenhado papel importante em sua prisão e deportação. Organizações de defesa dos direitos humanos logo partiram em seu apoio e começou uma pressão da opinião pública sobre o Governo por providências, de modo que, em janeiro de 2004, foi criada uma Comissão Governamental de Inquérito para o Caso Arar (*Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar*).

A Comissão Arar, presidida pelo Juiz Dennis O'Connor, trabalhou por quase três anos, ouvindo depoimentos de pessoas da área de segurança e inteligência – da RCMP e do CSIS a acadêmicos e especialistas em segurança, inteligência, direito internacional, imigração, etc. O mandato da Comissão consistia em apurar o envolvimento de oficiais canadenses com a detenção de Arar nos EUA e, também,

¹²⁸⁵ “(...) It contains a commitment to an arm’s-length review mechanism for RCMP national security activities and a National Security Committee of Parliamentarians, and articulates the general principle that review should keep pace with the evolving nature of national security activities.” *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 77.

avaliar a atuação da RCMP em assuntos de segurança nacional e os mecanismos de controle do sistema de segurança e inteligência canadense¹²⁸⁶.

O Relatório Final da Comissão Arar sobre o caso em concreto e a investigação foi apresentado em setembro de 2006. De acordo com o documento, “70 government officials were called as witnesses, and the government produced approximately 21,500 documents, of which some 6,500 were entered as exhibits. The process was complex because of the need to keep some of the relevant information confidential, to protect national security and international relations interests”¹²⁸⁷. Os governos dos EUA e da Síria declinaram o convite da Comissão para que seus representantes ali comparecessem para serem ouvidos.

Em termos gerais, o Relatório concluiu que, apesar de agentes canadenses não terem participado diretamente da detenção e das decisões sobre o destino de Arar nos EUA, a RCMP forneceu irregularmente informações às autoridades estadunidenses, entre as quais dados incorretos e sem fundamentos sobre Arar que contribuíram para sua detenção e envio para a Síria. Segundo o Relatório, o CSIS não teria compartilhado qualquer informação com os estadunidenses sobre Arar antes de sua prisão em Nova York. Entretanto, o CSIS teria sido negligente em atuar junto ao Serviço de Inteligência Militar da Síria (SMI) com o objetivo de evitar arbitrariedades contra o prisioneiro Arar e mesmo viabilizar seu retorno ao Canadá. De fato, a Comissão concluiu que houve desencontro entre as posições do CSIS e do Ministério das Relações Exteriores e do Comércio Internacional do Canadá (*Departmente of Foreign Affairs and International Trade – DFAIT*) no processo de libertação de Arar na Síria.

O Relatório de setembro expôs problemas do sistema de segurança e inteligência e das agências e ministérios canadenses, entre os quais a falta de entrosamento e mesmo a dificuldade de comunicação entre órgãos como o CSIS, a RCMP e o DFAIT, e irregularidades no compartilhamento de dados. Também criticou as autoridades canadenses por omitirem informações para a opinião pública sobre o

¹²⁸⁶ “The Order in Council establishing this Inquiry provided a two-part mandate. The first part, called the Factual Inquiry, directed that I investigate and report on the actions of Canadian officials in relation to what happened to Maher Arar. (...) The second part, the Policy Review, requires that I make recommendations for an independent, arm’s-length review mechanism with respect to the RCMP’s national security activities.” *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 17.

¹²⁸⁷ Canada. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar. *Report of the Events Related to Maher Arar – Analysis and Recommendations*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, Sep 2006, p. 10 [*Arar Commission Report, Sep/2006*].

caso, com o objetivo de proteger seus próprios interesses e esconder seus erros e fragilidades, mesmo depois do retorno de Arar para o Canadá.

Entre as recomendações do Relatório, está a de que a RCMP deve conduzir suas atividades de inteligência tendo em consideração seus objetivos como órgão policial, respeitando os limites de seu mandato e as competências de outras agências como o CSIS. Também destacou a necessidade de maior cooperação entre a RCMP e outras agências federais, provinciais e estrangeiras e registrou a necessidade de controle mais efetivo das atividades desenvolvidas. Falou-se, ainda, da importância de maior treinamento em termos de segurança nacional, bem como que os agentes fossem preparados para lidar com questões étnicas, raciais e religiosas. Outra recomendação importante foi de que Maher Arar deveria receber uma compensação do Governo canadense.

Em dezembro de 2006, foi apresentado o segundo relatório, referente às atividades da RCMP – e de outras agências - no âmbito segurança da nacional, intitulado “*A New Review Mechanism for the RCMP’s National Security Activities*”. O documento, com mais de 600 páginas, faz uma apresentação ampla e detalhada da atividade de segurança e inteligência no Canadá, bem como de seus mecanismos de controle e, ainda, analisa modelos de outros países, entre os quais os EUA, o Reino Unido e a Austrália. Ademais, traz importantes recomendações sobre mudanças na maneira como se deve conduzir a atividade de inteligência no Canadá e o sistema de controle das agências como o CSIS, a RCMP e o CSE.

O Relatório trouxe recomendações relacionadas à necessidade de criação de um novo órgão de controle das atividades de segurança nacional realizadas pela RCMP e de novos processos para revisão das atividades de outras agências: o CSIS, o DFAIT, o CSE, e ainda CBSA, CIC, *Transport Canada*, e *Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada* (FINTRAC). Propôs-se também uma maior integração entre os órgãos de controle das várias agências e a criação de um *Integrated National Security Review Coordinating Committee* (INSRCC). Assim, o Relatório concluía com uma certeza de que, em um mundo pós-11 de setembro, a segurança nacional, aí incluída a proteção dos cidadãos contra a ameaça terrorista, constituiu uma das mais importantes obrigações do governo. Entretanto, para a garantia das instituições democráticas e dos direitos civis e para permitir o equilíbrio entre a necessidade de sigilo

dos órgãos de segurança e a preservação do Estado de direito, faz-se necessário um mecanismo eficiente e eficaz de controle desses órgãos, concluiu o Relatório.

O Caso Arar e o trabalho da Comissão contribuíram para um debate maior sobre o papel dos órgãos de segurança e inteligência no Canadá. No Parlamento, discutem-se medidas para aumentar o controle sobre as agências e evitar violações aos direitos individuais e a preservação das instituições. Em janeiro de 2007, o Primeiro-Ministro Stephen Harper apresentou desculpas formais do Governo canadense a Maher Arar e anunciou o pagamento de indenização de C\$ 10,5 milhões, além de C\$ 1 milhão de custas processuais.

Terroristas no Canadá

Além da conclusão do Caso Arar, 2006 também foi marcado pela prisão em Ontário, em julho, de 17 suspeitos de planejarem ataques terroristas. A ação resultou de um trabalho do INSET local, força-tarefa composta por oficiais da RCMP, do CSIS, da Polícia Provincial de Ontário (*Ontario Provincial Police – OPP*) e órgãos de segurança. Segundo informado pelas autoridades canadenses, o INSET, a partir de uma investigação iniciada em 2004, teria chegado aos suspeitos, em sua maioria jovens islâmicos, que planejavam atacar alvos como o Parlamento em Ottawa, e a CN Tower e a Bolsa de Valores em Toronto¹²⁸⁸. A ação teve ampla cobertura da mídia e foi considerada um êxito dos serviços de segurança canadenses na guerra contra o terror. Durante alguns dias daquele verão, o papel da inteligência no combate ao terrorismo esteve em destaque nos meios de comunicação do Canadá.

Assim, a nova era do terror chegou ao Canadá, promovendo uma reestruturação em sua legislação e na organização das agências e ministérios. Também provocou maior aproximação entre os órgãos de segurança interna e revisão doutrinária das ações e mandatos desses entes. Mas a sociedade canadense, ainda parece muito distante do debate, talvez pela confiança que tem em seu governo parar tratar do tema, ou simplesmente pela falta de interesse provocada pelo descrédito de que o terrorismo seja realmente um problema para o país.

¹²⁸⁸ Sobre os trabalhos de investigação do INSET a respeito dos pretensos terroristas, vide http://www.breitbart.com/article.php?id=D8IOQCG80&show_article=1 (acesso em 02/02/2008).

A COMUNIDADE DE INTELIGÊNCIA CANADENSE

Com o objetivo de proteger os cidadãos e os interesses canadenses e garantir a segurança do país, o Canadá estruturou seus serviços de inteligência em uma comunidade, com profissionais de distintas áreas¹²⁸⁹, que produz informações para o assessoramento do processo decisório em áreas que vão da segurança pública à defesa, passando por relações exteriores, economia, meio-ambiente, assuntos sociais, entre outros¹²⁹⁰. Entre as atividades desenvolvidas pela comunidade de inteligência do Canadá destacam-se¹²⁹¹:

- o assessoramento técnico governamental em questões relacionadas a ameaças à segurança do Canadá e de seus cidadãos;
- a produção de inteligência para uso governamental em atividades cotidianas e em políticas de longo prazo de desenvolvimento e no processo decisório;
- avaliação de questões internacionais e eventos que afetem ou possam vir a afetar os interesses canadenses;
- o desenvolvimento de políticas, legislação e propostas orçamentárias para fortalecer a efetividade dos órgãos de inteligência, contribuindo para o desenvolvimento de outros setores da Administração Pública;
- promover investigações para detectar e avaliar ameaças à segurança do Canadá e de seus cidadãos, e executar ações para conter tais ameaças;
- cooperar com governos provinciais e territoriais e com o setor privado em áreas relacionadas à segurança nacional e à proteção ao conhecimento;

¹²⁸⁹ “The men and women who work in Canada’s security and intelligence community are highly skilled in a number of disciplines. (...) Some work in offices and laboratories, processing collected intelligence, interpreting information for decision-makers in government, or identifying and analyzing policy and resource issues. (...) Some are posted abroad. Most work in Canada, investigating and countering the activities of those who would threaten Canadian security, planning and carrying out enforcement actions, liaising with counterparts in other countries, or supporting international efforts to counter crime and terrorism. Some are specialists on the subject of other countries or regions of the world, with an understanding of their cultures and politics and a knowledge of foreign languages. (...) Others are technical experts who keep the community technologically on par with such adversaries as organized criminals and international terrorists. Together, they constitute a significant asset working together to advance Canada’s national interests.” Canadá. PCO. *The Canadian Security and Intelligence Community: Helping Keep Canada and Canadians Safe and Secure*, op. cit., pp. 3-4.

¹²⁹⁰ Canadá. PCO. *The Canadian Security and Intelligence Community: Helping Keep Canada and Canadians Safe and Secure*, op. cit., p. 2.

¹²⁹¹ Canadá. PCO. *The Canadian Security and Intelligence Community: Helping Keep Canada and Canadians Safe and Secure*, op. cit., pp. 2-3.

- atuar juntamente com outros países e organizações internacionais em assuntos de interesse da segurança e inteligência, como crime organizado, terrorismo, e proliferação de armas de destruição em massa.

A comunidade de inteligência do Canadá passou por importantes mudanças nos últimos anos. Primeiramente, cresceu o número de agências e departamentos com atribuições voltadas à segurança e à inteligência. A atividade se diversificou, distribuindo-se por órgãos que vão de setores das administrações municipais a forças-conjuntas como os INSETs e os IBETs. A seguir, será apresentado um panorama dessa comunidade, seus principais componentes e as funções por eles exercidas¹²⁹².

Antes do 11/09/2001, a comunidade de segurança e inteligência do Canadá podia ser dividida em quatro grandes ramos: inteligência externa, inteligência doméstica (*security intelligence*), inteligência militar, e inteligência criminal. O rol dos departamentos e agências envolvidos com o tema incluía o CSE, o *Department of National Defense* (DND), o CSIS, o DFAIT e a RCMP. Havia, ainda, órgãos como o *Office for Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness* (OCIPEP), o CIC, a *Canada Customs and Revenue Agency* (CCRA), *Transport Canada*, e aqueles responsáveis pelas atividades da Administração Pública relacionadas à segurança pública e humana, entre os quais *Health Canada*, *Canadian Food Inspection Agency* (CFIA), *Fisheries and Oceans*, *Canadian Nuclear Safety Commission* (CNSC), e o FINTRAC – o papel desses órgãos, à exceção do FINTRAC que combatia a lavagem de dinheiro, era muito incipiente em termos de segurança e inteligência. Faltava coordenação entre eles no compartilhados de dados e de conhecimento de inteligência e, muitas vezes, informações importantes sobre pessoas ou organizações produzidas por

¹²⁹² Como principais fontes para esta parte do estudo, além das entrevistas com representantes da comunidade de segurança e inteligência do Canadá, realizadas em 2006, encontram-se o Relatório de dezembro de 2006 da Comissão Arar (*Arar Commission Report, Dec/2006, op. cit.*), os documentos do PCO, de 2001, *The Canadian Security and Intelligence Community: Helping Keep Canada and Canadians Safe and Secure (op. cit.)*, o Capítulo 27 do Relatório do Auditor General à Câmara dos Comuns, de 1996 [Canada. Auditor General of Canada. *Report of the Auditor General to the House of Commons for May 1996. Chapter 27 - The Canadian Intelligence Community - Control and Accountability*, disponível em <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/9627ce.html> (acesso em 02/02/2008)], e os sítios oficiais na internet das diversas agências e departamentos. Há, ainda, o recente livro de Dwight Hamilton (*op. cit.*), e os trabalhos produzidos pelos especialistas da Biblioteca do Parlamento, como os de Phillip Rosen (*op. cit.*).

uma agência chegavam de maneira inoportuna ao destinatário ou perdiam-se nas teias da burocracia ao serem encaminhadas a outros órgãos¹²⁹³.

Até 2001, também não havia uma autoridade única responsável pela comunidade de inteligência e a responsabilidade e prestação de contas de cada organização era atribuição do respectivo ministro da pasta à qual a agência se subordinava. Pouco envolvimento também tinha o Premier com segurança. Em última análise, é o Primeiro-Ministro o principal responsável pela segurança nacional do Canadá, e as principais diretrizes da comunidade de inteligência competem a ele. O Chefe de Governo é assessorado pelo PCO, no qual existe uma secretaria especial – a *Security and Intelligence Secretariat* – dirigida por um servidor sênior encarregado de coordenar as atividades de inteligência¹²⁹⁴. Entretanto, historicamente, repita-se, o envolvimento do Premier com segurança nacional tem sido mínimo¹²⁹⁵. De fato, nunca houve grande preocupação dos chefes de governo muito menos com assuntos de inteligência, salvo em momentos de grandes crises, como as guerras mundiais e os anos mais duros do separatismo *québécois*¹²⁹⁶.

A partir de 11/09/2001, no entanto, o terrorismo passou a ser a grande preocupação da comunidade de inteligência na maior parte dos países ocidentais – isso não ocorreu no Brasil –, os quais tiveram que reestruturar seus serviços e procedimentos, que mantinham o foco na contra-espionagem como prática

¹²⁹³ O Caso Air India ilustra bem a desarticulação do sistema.

¹²⁹⁴ “*The Security and Intelligence (S&I) Secretariat is one of two secretariats that provide support to the National Security Advisor (NSA) to the Prime Minister. The other is the International Assessment Staff (IAS). (...) The Security and Intelligence Secretariat's key functions include: advising on national security; working with federal departments and agencies to coordinate efforts across the security and intelligence community; supporting Cabinet on the management of national security and intelligence issues and activities; coordinating government-wide responses to emergencies; providing advice and support to ministers on specific national-security and intelligence issues. (...) The secretariat provides support and secretariat services to the Cabinet Committee on Foreign Affairs and National Security (FANS) [and] (...) works closely with the Foreign Affairs and Defence Policy Secretariat (FDP) on any foreign-policy issues that come before the Committee. (...) The Security and Intelligence Secretariat strives to maintain and strengthen Canada's relationships with allies on security and intelligence issues, including the management of the Canada-U.S. border. It also coordinates and monitors the implementation of the security component of the Security and Prosperity Partnership of North America. (...) The secretariat's other roles include: coordinating and overseeing security arrangements for the Prime Minister, the Governor General and Cabinet; advising departments and agencies on internal security issues; coordinating security for the parliamentary precinct. (...) In addition, the Secretariat provides support to the Advisory Council on National Security (ACNS). The Council provides confidential expert advice to the Government through the National Security Advisor to the Prime Minister on issues related to national security.*” Texto extraído do sítio oficial do PCO na internet: <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=PCOsSecretariats&sub=si> (acesso em 02/02/2008). Na prática, a autoridade e a ingerência desse oficial do PCO sobre a comunidade de informações canadense ainda são muito limitadas.

¹²⁹⁵ Morden, *op. cit.*, p. 8.

¹²⁹⁶ Hamilton, *op. cit.*, p. 152.

remanescente da Guerra Fria. Sobretudo no continente americano, à exceção dos casos de países em guerra civil ou com fortes movimentos guerrilheiros, o cerne da atividade de inteligência manteve-se, até o início do século XXI, voltado às ameaças tradicionais estatais, e a maneira de operar dos serviços refletia isso. Mas o 11/09 mudou tudo.

Assim como ocorreu pelo mundo, o Canadá promoveu reformas na estrutura e no mandato de sua comunidade de inteligência, que cresceu em termos de componentes mas sobretudo em atribuições a esses componentes. Importante medida foi o estabelecimento do Ministério da Segurança Pública e a reorganização da RCMP e do CSIS sob esta pasta. De acordo com o PCO¹²⁹⁷, os seguintes departamentos e agências desempenham papéis-chave na segurança nacional e possuem unidades de inteligência em sua estrutura (quando não forem totalmente voltados à inteligência):

- *Canada Border Services Agency (CBSA)*
- *Canadian Security Intelligence Service (CSIS)*
- *Communications Security Establishment (CSE)*
- *Department of Finance*
- *Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC)*
- *Department of Fisheries and Oceans/Canadian Coast Guard*
- *Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT)*
- *Department of Justice*
- *Department of National Defence (DND) e as Forças Armadas Canadenses (CF)*
- *Health Canada/Public Health Agency of Canada*
- *Integrated Threat Assessment Centre (ITAC)*
- *Privy Council Office (PCO)*
- *Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC)*
- *Royal Canadian Mounted Police (RCMP)*
- *Transport Canada*
- *Canadian Air Transport Security Authority (CATSA)*

Além desses, o PCO assinalou agências e órgãos com responsabilidades sobre segurança nacional:

¹²⁹⁷ *Arar Commission Report, Dec/2006*, pp. 127-128.

- *Agriculture and Agri-Food Canada*
- *Canadian Food Inspection Agency*
- *Canada Revenue Agency (CRA)*
- *Canadian Heritage*
- *Citizenship and Immigration Canada (CIC)*
- *Environment Canada*
- *Natural Resources Canada*
- *Canadian Nuclear Safety Commission*
- *Treasury Board Secretariat (TBS)*

Some-se a esses entes federais as polícias provinciais e metropolitanas e outros órgãos públicos de ambas as esferas. O que se pode depreender de imediato é a amplitude dessa rede de organizações, constituindo um sistema que ainda se encontra em desenvolvimento em termos de integração e cooperação entre seus membros. De toda maneira, a organização de forças-tarefa e grupos conjuntos é passo importante¹²⁹⁸. Segue-se para breve apresentação dos principais membros da comunidade de inteligência canadense.

Canadian Security Intelligence Service (CSIS)

A principal agência de informações canadense é o CSIS¹²⁹⁹. Criado pelo *CSIS Act*, em 1984, e subordinado ao Ministro da Segurança Pública, é uma agência civil – seus servidores não têm poder de polícia –, voltada à inteligência doméstica¹³⁰⁰ – apesar de poder atuar exterior, quando necessário¹³⁰¹ –, cujo mandato consiste em reunir, analisar e manter informações e produzir inteligência no que concerne a

¹²⁹⁸ Em conversa com Paul Kennedy, em 2006, o Comissário para a RCMP assinalou a importância dessa integração e das forças-tarefa, comentando o quanto seria importante o desenvolvimento de mecanismos semelhantes de controle.

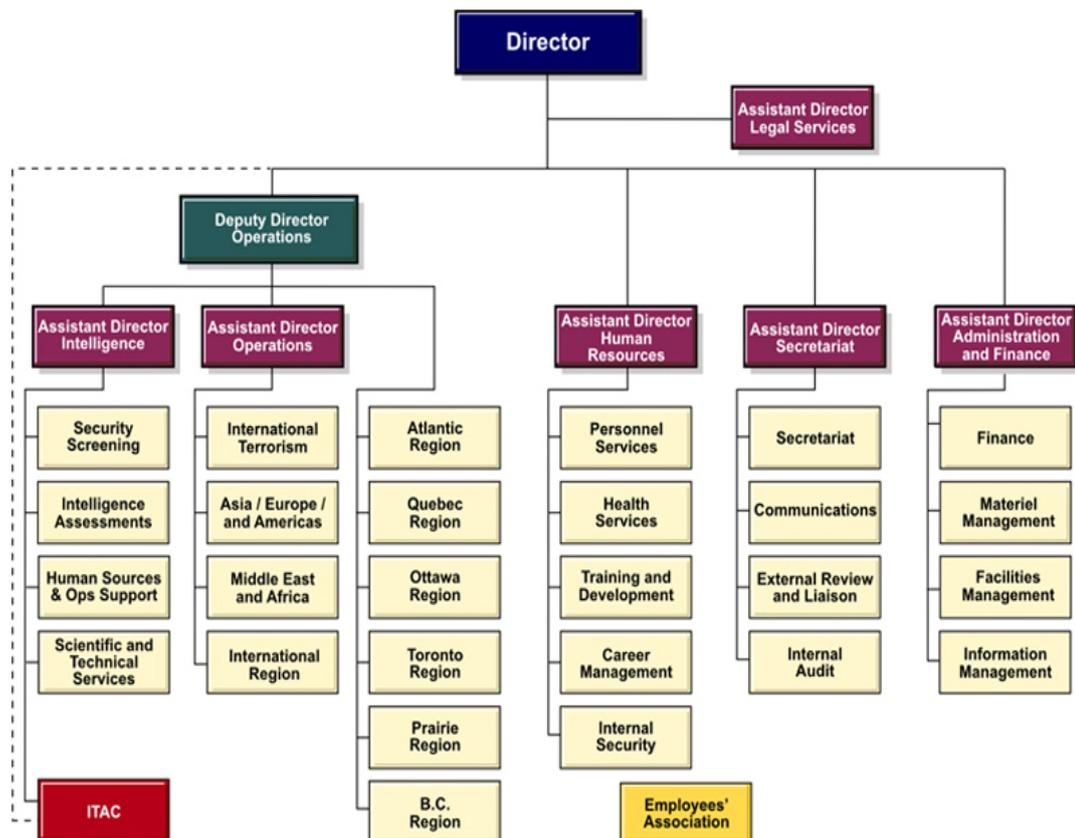
¹²⁹⁹ Sítio oficial do CSIS na internet: <http://www.csis-scrs.gc.ca>.

¹³⁰⁰ “(...) *The agency is a defensive, domestic counter-intelligence service restricted to investigating threats to its country’s national security (...)*.” Rimsa “*Spy Catchers*”, *op. cit.*, p 41.

¹³⁰¹ “*CSIS is a security intelligence agency. They operate overseas in this capacity.*” James Gould. Depoimento perante o *Standing Senate Committee on the National Security and Defence*, em 11 de junho de 2007. Disponível em http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/defe-e/17eva-e.htm?Language=E&Parl=39&Ses=1&comm_id=76 (acesso em 11/02/2008) [*Testimony of James Gould, as individual*].

atividades que representem ou possam vir a representar ameaça à segurança do Canadá¹³⁰². O organograma do CSIS está no Quadro IV.4.

Quadro IV.4. Estrutura do CSIS¹³⁰³



Fonte: CSIS Homepage: http://www.csis-scrs.gc.ca/en/about_us/orgchart.asp

O *CSIS Act* define como ameaças à segurança do Canadá¹³⁰⁴:

a) espionagem ou sabotagem perpetradas contra os interesses do Canadá ou atividades relacionadas ou em apoio a tais atos de espionagem ou sabotagem;

b) atividades sob influência estrangeira no território do Canadá ou relacionadas ao Canadá que possam ser prejudiciais aos interesses do país, clandestinas, enganadoras, ou que representem ameaça a quaisquer pessoas;

¹³⁰² *CSIS Act*, s. 12.

¹³⁰³ Em fevereiro de 2008.

¹³⁰⁴ *CSIS Act*, s. 2.

c) atividades realizadas dentro do Canadá ou relacionadas ao país, direcionadas ou em apoio a ameaças, bem como o recurso a atos de grave violência contra pessoas ou bens, com o propósito de alcançar objetivos políticos, religiosos ou ideológicos no Canadá ou no exterior; e

d) atividades com o objetivo de enfraquecer, derrubar ou destruir, de forma ilícita ou clandestina, e com recurso à violência, o sistema de governo constitucionalmente estabelecido no Canadá¹³⁰⁵.

Assim, a função precípua do CSIS é assessorar o processo decisório governamental. Reunidos os dados e produzido o conhecimento, a inteligência é difundida por meio de relatórios sobre as ameaças ao Canadá. O serviço também produz relatórios ostensivos que são disponibilizados ao público em geral, inclusive por meio da internet. Os temas prioritários na atuação do CSIS são:

- terrorismo;
- proliferação de armas de destruição em massa;
- espionagem e atividade sob influência estrangeira;
- crimes transnacionais;
- ameaças à segurança da informação;
- pesquisa para credenciamento de segurança;
- avaliações e estimativas¹³⁰⁶.

As atividades do CSIS podem ser agrupadas em quatro grandes categorias:

- reunião de dados (por coleta e busca) e produção de inteligência;
- compartilhamento de inteligência;
- pesquisa para credenciamento de segurança (*security screening*);
- difusão de informações para a opinião pública¹³⁰⁷.

¹³⁰⁵ Registre-se que manifestações de protesto, divergência ou demandas dentro de princípios democráticos e seguindo a legalidade não são consideradas condutas ameaçadoras ao Canadá, a não ser que realizadas em associação com qualquer das atividades entendidas como ameaças.

¹³⁰⁶ “CSIS is at the forefront of Canada's national security establishment and as such, its programs are proactive and pre-emptive. The Service's role is to investigate threats, analyze information and produce intelligence; it then reports to, and advises, the Government of Canada, so as to protect the country and its citizens. Key threats include terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction, espionage, foreign interference and cyber-tampering affecting critical infrastructure.” Extraído de “The role of CSIS”, informação na Homepage da agência: http://www.csis.gc.ca/en/about_us/role_of_csis.asp (acesso em 03/02/2008).

No campo do contraterrorismo, compete ao CSIS produzir informações sobre a ameaça ou o uso da violência contra pessoas ou coisas com o propósito de alcançar objetivos políticos, religiosos ou ideológicos¹³⁰⁸. O maior emprego dos recursos da agência nessa área destina-se ao extremismo religioso, considerado pelo Governo a principal ameaça externa ao Canadá na atualidade¹³⁰⁹. Não obstante, o CSIS continua acompanhando pessoas e organizações envolvidas em outras formas de terrorismo, como aquele patrocinado por Estados ou o terrorismo doméstico¹³¹⁰.

O CSIS estabeleceu seis subáreas em sua atividade de contraterrorismo:

- análise – o CSIS prepara relatórios e difunde análises sobre o escopo e a iminência de ameaças terroristas;
- entrevistas com comunidades – a agência conduz entrevistas junto a comunidades específicas com o objetivo de avaliar a possibilidade de violência motivada por fatores internacionais – como motivações oriundas de problemas nos países de origem de certos grupos de imigrantes;
- pesquisa de segurança para credenciamento (*security screening*);
- auxílio na execução da lei – por exemplo, compartilhando informações com a RCMP que possam conduzir à prisão de indivíduos e neutralização de organizações vinculados ao terrorismo;
- ligação e cooperação com outras agências;
- assessoramento governamental.

No que concerne à proliferação de armas de destruição em massa, o CSIS produz análises sobre as potenciais ameaças ao Canadá ou aos interesses canadenses inclusive as relacionadas a programas de armas químicas, biológicas, nucleares e

¹³⁰⁷ “*The role of CSIS*”, *op. cit.*. Informações mais aprofundadas podem ser obtidas a partir da análise dos Relatórios anuais do CSIS (*CSIS Annual Public Reports*), disponíveis em http://www.csis.gc.ca/en/publications/annual_report.asp (acesso em 03/02/2008).

¹³⁰⁸ “*In the early days of CSIS, the majority of its operational resources were dedicated to threats from espionage, clandestine foreign interference and subversion. Over time, however, CSIS has shifted its operational priorities to meet requirements related to public safety, most notably exemplified by the growing threats of international terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction. The bombing of Air India in 1985, the 1993 attack against the World Trade Center in New York, the Ahmed Ressam case in 1999 and the September 11, 2001, terrorist attacks in the United States have all been watersheds in the Service’s evolution.*” CSIS Annual Public Report, 2003.

¹³⁰⁹ *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 131.

¹³¹⁰ “*According to CSIS, domestic terrorism ‘includes the threat or the use of violence by groups advocating for issues such as the environment, anti-abortion, animal rights, antiglobalization, and white supremacy, and the dissemination of militia messages by groups in the United States, and secessionist violence’.*” *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 131.

radiológicas desenvolvidos por governos estrangeiros¹³¹¹. O serviço trabalha em parceria com outros departamentos e agências governamentais – como o DND, o DFAIT, a CBSA e CNSC – e o material produzido é disseminado entre a comunidade de inteligência canadense e também enviado a serviços estrangeiros¹³¹².

Naturalmente, o setor de contra-espionagem é um dos mais importantes do CSIS. Nessa área, a agência substitui o *Security Service* da RCMP, mas mantém a cooperação com a autoridade policial, por exemplo, quando necessária a detenção de espões ou seus agentes¹³¹³. O CSIS tem mandato para auxiliar o DND e o DFAIT na reunião de dados e produção de informações sobre as atividades de qualquer país ou grupo de países, pessoas que não sejam canadenses ou residentes permanentes no Canadá, ou organizações não estabelecidas sob leis canadenses.

Enquanto durante a Guerra Fria o foco do CSIS era em espões a serviço de outros Estados, que atuavam com objetivos políticos ou militares, atualmente, a agência tem-se mostrado mais preocupada com a espionagem econômica e tecnológica¹³¹⁴. Afinal, o país ocupa posições de destaque em termos de pesquisa e desenvolvimento e a proteção ao conhecimento se faz necessária¹³¹⁵. Claro que o

¹³¹¹ Sobre o assunto, vide, por exemplo, os Comentários do CSIS n° 60 e n° 84, sobre, respectivamente, terrorismo químico e biológico [Ron Purver. *The Threat of Chemical/Biological Terrorism. CSIS Commentary N° 60*. Ottawa: CSIS Publications, 1995. Disponível em: <http://www.csis.gc.ca/en/publications/commentary/com60.asp> (acesso em 02/02/2008)], e proliferação de armas – nucleares e convencionais – a partir do complexo militar industrial da República Popular da China [Canada. Canadian Security Intelligence Service. Weapons Proliferation and the Military-Industrial Complex of the PRC. *CSIS Commentary N° 84*. Ottawa: CSIS Publications, 2003. Disponível em: <http://www.csis.gc.ca/en/publications/commentary/com84.asp> (acesso em 02/02/2008)]. Há, também, um relatório de 2001 sobre o assunto: Canada. Canadian Security Intelligence Service. *Perspectives - Report N° 2001/10: Nuclear Weapons Proliferation*. Ottawa: February 25, 2002. Disponível em <http://www.csis.gc.ca/en/publications/perspectives/200110.asp> (acesso em 04/02/2008).

¹³¹² “CSIS takes very seriously the threat posed by the proliferation of weapons of mass destruction (WMDs) — nuclear, chemical, biological and radiological weapons — as well as the proliferation of systems for delivering WMDs to intended targets (e.g. missiles). Controlling their spread is a challenge requiring international commitment. (...) The Service works with its domestic and international partners to monitor developments around the world, and to identify countries and terrorist organizations that seek to develop, acquire or use WMDs and delivery systems. Concern has focused on several states’ attempts in this direction. CSIS will continue to investigate such activities, as well as efforts by those states to procure any technology/material from within Canada that could support WMD development.” *CSIS Annual Public Report, 2004-2005*.

¹³¹³ Mesmo depois do fim do bloco socialista, espões russos continuaram atuando no Canadá. Caso recente foi o do casal Ian e Laurie Lambert, detidos em 1996 em Toronto. Tratavam-se, de fato, dos espões russos Dmitriy Olshevsky e Yelena Olshevskaya.

¹³¹⁴ “(...) Now, the threat tends to be the illicit acquisition of economic and technological information. Economic espionage — defined as illegal, clandestine or coercive activity by foreign governments to gain unauthorized access to economic intelligence, including proprietary information or technology — is one aspect of this part of CSIS’ mandate (...)” *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 132.

¹³¹⁵ “Today, most espionage activities directed against Canada involve economic espionage. This is illegal, clandestine or coercive activity by a foreign government to gain unauthorized access to economic

Canadá continua sendo alvo de espões tradicionais de governos estrangeiros¹³¹⁶, e a contra-espionagem não pode descuidar destes¹³¹⁷, mas houve uma diversificação da contra-inteligência para alvos vinculados a organizações criminosas, *hackers*¹³¹⁸, ou atividades perpetradas contra as comunidades de imigrantes residentes no país, conduzidas inclusive pelos governos de seus Estados de origem¹³¹⁹.

A globalização do crime é considerada um problema também no Canadá¹³²⁰. De acordo com o CSIS, dezessete bilhões de dólares são lavados por ano no Canadá por organizações criminosas de caráter transnacional¹³²¹. Essas organizações estão cada vez mais presentes em atividades como narcotráfico, tráfico de armas e exploração da prostituição nas maiores cidades do país¹³²². O CSIS atua nesse sentido

intelligence, such as proprietary information or technology, for economic advantage. Economic espionage usually targets scientific and technological developments in Canada's natural resource sector, as well as our critical economic and information infrastructures. (...) Because Canada is a world leader in many technology-intensive fields (including aerospace, biotechnology, chemicals, communications, information technology, mining, metallurgy, nuclear energy, oil, gas and environmental technologies), Canadian companies have been targeted by foreign governments seeking economic or commercial advantages." CSIS Annual Public Report, 2004-2005.

¹³¹⁶ "(...) Traditional espionage, therefore, has not gone away; it has entered a period of change in which traditional and non-traditional forms of espionage will co-exist for some time. Although Canada now is cooperating in some areas with former intelligence adversaries from the Cold War, traditional espionage by many countries continues." CSIS Annual Public Report, 1996.

¹³¹⁷ "During the Cold War, the Soviet bloc engaged in sophisticated political and military espionage against Western nations. Today, foreign intelligence services continue attempting to infiltrate key Canadian government departments in their quest for intelligence. At the same time, increasing global economic competition is shifting the focus to the illicit acquisition of economic and technological information. Both traditionally hostile and ostensibly friendly governments have engaged in such activity in Canada." CSIS Annual Public Report, 2004-2005.

¹³¹⁸ "Taking advantage of globalization and new technology, transnational criminal activity has become a growing problem throughout the world. Typical fields of transnational criminal activity include drug trafficking, migrant smuggling, corruption, arms dealing and money laundering. In some cases, the activity involves members of terrorist groups or serves terrorist interests, for example, through money laundering or weapons procurement." CSIS Annual Public Report, 2004-2005.

¹³¹⁹ "(...) Certain countries also continue to use intelligence services to monitor, manipulate, threaten or exploit expatriates who reside in Canada, despite strong warnings from the Canadian government. Investigating traditional intelligence-gathering and foreign-influenced activities is subtle by nature and consequently resource-intensive, and the Service continues to dedicate substantial resources to countering this threat." CSIS Annual Public Report, 2003.

¹³²⁰ "As a threat to national security, transnational criminal activity can impact on both weak states and those which are stronger and more advanced. International criminal syndicates can affect the economic security of advanced industrialized states in that their basic activities of corruption, extortion, fraud, money laundering, tax evasion, price fixing, abusing immigration regulations and other criminal undertakings can seriously undermine the workings of the free market economy and have a negative impact on the integrity of government institutions such as immigration programs. In the case of less advanced nations with weak structures and/or tenuous legitimacy, the power wielded by transnational criminal organizations can even rival that of the state." Canada. Canadian Security Intelligence Service. *Perspectives - Report N° 2000/07: Transnational Criminal Activity: A Global Context*. Ottawa: August 17, 2000. Disponível em <http://www.csis.gc.ca/en/publications/perspectives/200007.asp> (acesso em 04/02/2008).

¹³²¹ CSIS Report N° 2000/07, *op. cit.*

¹³²² Segundo fontes da inteligência criminal canadense, tem crescido o crime organizado nas principais cidades canadenses, com redes de delinquentes que atuam em parceria com organizações criminosas de

reunindo dados, analisando-os e produzindo inteligência estratégica sobre tais ameaças, a qual é compartilhada com outras agências e órgãos estatais, como a RCMP, o FINTRAC, o CIC e a CBSA, e também com autoridades policiais locais¹³²³.

O CSIS também trabalha com produção de informações sobre ameaças a sistemas críticos de informação¹³²⁴ e à infra-estrutura. Nesse contexto, destacam-se as atividades de governos estrangeiros, empresas privadas ou mesmo indivíduos – como hackers – que têm interesse em ataques cibernéticos contra órgãos públicos, empresas, e sistemas de comunicação, bem como a banco de dados¹³²⁵. Há, ainda, as ameaças às chamadas infra-estruturas críticas canadense, como as usinas – hidrelétricas, termelétricas, nucleares –, poços de petróleo e gás, refinarias, tubulações, reservatórios, entre outros. O emprego da inteligência proteção a sistemas de informações e à infra-estrutura é tema que tem estimulado muitos estudos e é objeto de preocupação cada vez maior das autoridades¹³²⁶.

Outra atividade importante desenvolvida pelo CSIS é o *security screening*, chamado no Brasil de pesquisa para credenciamento de segurança. Por meio do *Government Screening Program*, o CSIS realiza o levantamento biográfico de candidatos a cargos públicos para todos os departamentos e instituições governamentais, à exceção da RCMP. Candidatos a cargos públicos ou pessoas que necessitem ter acesso a informações sigilosas são submetidos a esse escrutínio realizado pelo CSIS¹³²⁷. Para o

outros países – estadunidenses, chinesas, colombianas, italianas, por exemplo – e com associações internacionais de criminosos. Essa tem sido uma preocupação, por exemplo, em Vancouver e Toronto.

¹³²³ *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 133.

¹³²⁴ Sobre o assunto, vide as publicações do CSIS, *Computer Security - The challenge of keeping information systems secure* (Ottawa, Jun-1999, disponível em <http://www.csis.gc.ca/en/newsroom/aware/aware1.asp>, acesso em 04/02/2008) e o *Backgrounder No. 11 – Information Operations* (Ottawa, Revised February 2004, disponível em <http://www.csis.gc.ca/en/newsroom/backgrounders/backgrounder11.asp>, acesso em 04/02/2008).

¹³²⁵ “(...) *The Service focuses its investigations on threats or incidents where the integrity, confidentiality, or availability of critical information infrastructure is affected. As a result, three conditions must appear in order to initiate a CSIS "information operations" investigation. That is, the incident: a) must be a computer-based attack; b) must, within reason, appear to be orchestrated by a foreign government, terrorist group or politically motivated extremists ;c) must be done for the purpose of espionage, sabotage, foreign influence or politically motivated violence. (...)*” Canada. Canadian Security Intelligence Service. *Backgrounder No. 11 – Information Operations* (Ottawa, Revised February 2004, disponível em <http://www.csis.gc.ca/en/newsroom/backgrounders/backgrounder11.asp>, acesso em 04/02/2008).

¹³²⁶ *CSIS Backgrounder No. 11 – Information Operations, op. cit.*

¹³²⁷ A certificação de pessoas com acesso a informações confidenciais e secretas é feito, na maioria das vezes, de forma eletrônica, a partir de informações obtidas nos bancos de dados do CSIS. Já as pessoas que têm acesso a informações ultra-secretas recebem tratamento diferenciado no levantamento de seus dados biográficos pra credenciamento.

DFAIT, o CSIS provê avaliações sobre o pessoal local contratado para as missões diplomáticas e consulares.

Também é feita pesquisa para credenciamento de pessoas com acesso a áreas consideradas sensíveis, como aeroportos, o Parlamento, e instalações nucleares. O CSIS realiza, ainda, em parceria com a CBSA, as avaliações para credenciamento de caminhoneiros que requerem passes para trabalhar atravessando a fronteira EUA-Canadá. Checagem é feita, ademais, sobre jornalistas, empregados, e visitantes que solicitam acesso a perímetros de segurança durante eventos realizados sob os auspícios do governo federal.

Outra atribuição importante do CSIS é certificar pedidos de imigração para identificar possíveis ameaças entre aqueles que almejam residir no Canadá. Esse escrutínio é feito em 10% dos requerimentos de imigração ou de refugiados¹³²⁸. Há muitas críticas quanto aos procedimentos de segurança no processo de concessão de vistos a imigrantes, e refugiados que chegam ao país. O assunto foge ao escopo do presente trabalho, mas se sugere a leitura das atas de 2006 e 2007 da Comissão Permanente de Segurança Nacional e Defesa do Senado canadense¹³²⁹, e os comentários de Kostas Rimsa, na obra de Hamilton¹³³⁰.

Atividade interessante do CSIS diz respeito também à colaboração com a CBSA na emissão de certificados de expulsão do Canadá de pessoas cuja permanência é considerada inadmissível para a segurança nacional. De acordo com o *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), 2001, uma certidão deve ser emitida, assinada pelo Ministro da Segurança Pública e pelo Ministro da Imigração e Cidadania, quando estrangeiro com residência permanente no Canadá tiver sua presença considerada inadmissível no país, em virtude de envolvimento com ameaças à segurança, como espionagem, violação a direitos humanos, crimes graves ou participação no crime

¹³²⁸ Depoimento de Jim Judd, Diretor do CSIS, perante a Comissão Permanente de Segurança Nacional e Defesa do Senado do Canadá (*Standing Senate Committee on National Security and Defense*), em 19 de junho de 2006. Disponível em http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/defe-e/04eva-e.htm?Language=E&Parl=39&Ses=1&comm_id=76 (acesso em 05/02/2008).

¹³²⁹ Em 2006 e 2007, a Comissão do Senado canadense para Segurança Nacional e Defesa realizou uma série de audiências sobre segurança nacional no Canadá. Foram ouvidas autoridades de diversas áreas, do Ministro da Defesa e do Diretor-Geral do CSIS a especialistas em segurança e inteligência, como Martin Rudner, Stuart Farson e Wesley Wark. Com isso, tem-se um bom panorama da segurança nacional naquele país, seus obstáculos e desafios.

¹³³⁰ Kostas Rimsa. “*Welcome to Canada*”. In: Hamilton, *op. cit.*, pp. 87-98.

organizado. O procedimento requer, ainda, autorização judicial, em processo onde o expulsando tem direito a ampla defesa¹³³¹.

Relatório é, então, preparado pelo CSIS – ou, mais raramente, pela RCMP – a partir da requisição no certificado. A CBSA analisa esse relatório de inteligência, verificando sua admissibilidade nos termos do IRPA, e prepara um relatório ao Ministro da Imigração e Cidadania, dando-se continuidade ao processo de expulsão. De toda maneira, o que convém registrar é a participação do CSIS nesse processo¹³³².

No que concerne às relações com RCMP – de onde o CSIS é originário, registre-se – as duas agências estabeleceram um memorando de entendimentos (*Memorandum of Understandings* – MOU) para compartilhamento de informações e desenvolvimento de trabalhos conjuntos. A maior parte da informação e inteligência sobre segurança nacional que a RCMP recebe é proveniente do CSIS¹³³³. Ao conduzir investigações com base em dados fornecidos pelo CSIS, a RCMP, por sua vez, mantém o serviço de inteligência informado sobre a situação. Claro que a RCMP também transfere ao CSIS dados reunidos e inteligência produzida sobre segurança nacional fruto de suas investigações criminais.

Uma vez que compete ao CSIS o contato com agências de inteligência estrangeiras (mas não com órgãos policiais, atribuição da RCMP), algumas vezes o CSIS atua como intermediário entre a RCMP e essas agências. Quando a é RCMP que contata diretamente por essas agências, as normas sobre procedimentos assinalam que aquela deve informar o CSIS. Certamente, a RCMP tem relações diretas de longa data com algumas agências estrangeiras, por exemplo, com o FBI.

A cooperação entre CSIS e RCMP também se dá em termos de assistência recíproca em termos operacionais. Por exemplo, como não tem poder de polícia, é à RCMP que o CSIS recorre quando necessita de ações de *law enforcement*. A RCMP também colabora com o CSIS fornecendo informações e mesmo inteligência em

¹³³¹ IRPA, ss. 76 e ss. No Brasil, a expulsão de estrangeiro indesejado no país é prevista no Título VIII da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, mais conhecida como “Estatuto do Estrangeiro”.

¹³³² Para maiores detalhes, vide Canada. Canadian Security Intelligence Service. *Backgrounder N.º. 14 - Certificates Under The Immigration and Refugee Protection Act (IRPA)*. Ottawa, Revised February 2005. Disponível em <http://www.csis.gc.ca/en/newsroom/backgrounders/backgrounder14.asp> (acesso em 05/02/2008).

¹³³³ Registre-se que o CSIS não é obrigado a fornecer dados ou inteligência que exponham identidade das fontes ou que sejam oriundas de outro órgão – agências nacionais ou estrangeiras.

regiões do país onde o serviço de inteligência não tem representações¹³³⁴, além de garantir a segurança de certas operações do CSIS¹³³⁵.

Os já citados INSETs são outro mecanismo de cooperação entre as duas agências – e outras do governo, nos diferentes níveis. Todos contam com pessoal do CSIS e da RCMP. A RCMP, por sua vez, tem um oficial do CSIS na sede da organização em Ottawa, lotado na *Threat Assessment Section*, enquanto o CSIS conta com oficial da RCMP com atribuições semelhantes em seu quartel-general também na capital canadense. Ademais, o pessoal da Diretoria de Inteligência Criminal da RCMP (*Criminal Intelligence Directorate – CID*) está em estreita comunicação com o CSIS em matérias relacionadas à segurança nacional, por exemplo, na avaliação de ameaças. CSIS e RCMP atuam em parceria em regimes internacionais de combate ao terrorismo e ao financiamento do terrorismo.

Essa cooperação entre CSIS e RCMP tem surtido bons efeitos. Trata-se de caso que merece estudo mais aprofundado, sobretudo em modelos onde o serviço de inteligência não tem poder de polícia, e a autoridade policial federal atua na área de inteligência, com competências relevantes como o combate ao terrorismo e ao crime organizado. De fato, como se dá essa cooperação, em que termos e quais as dificuldades e resultados enfrentados, é algo que ainda carece de análises mais abrangentes. Certamente, seria útil conhecer esse exemplo canadense em um país como o Brasil, no qual a ABIN e o Departamento de Polícia Federal (DPF) estão organizados de maneira semelhante ao CSIS e à RCMP no que concerne à inteligência.

Uma última observação sobre o CSIS diz respeito às atribuições do serviço com agência de inteligência externa. Repita-se, o Canadá não tem um serviço de inteligência externo como a CIA ou o MI6. O CSIS tem mandato para produzir inteligência externa relacionadas a ameaças à segurança do Canadá¹³³⁶, apesar de não

¹³³⁴ Bom lembrar que a RCMP está presente em todo o Canadá, de áreas metropolitanas de grandes cidades aos territórios do Norte, servindo, inclusive, como polícia local e provincial em várias províncias – o que ocorre por meio de acordos entre a RCMP e as autoridades locais.

¹³³⁵ Por exemplo, em uma operação que envolva a neutralização de uma célula terrorista identificada pelo CSIS, cabe à RCMP participar diretamente, tanto para prover a segurança da ação quanto para realizar as prisões.

¹³³⁶ “(...) Currently, CSIS handles intelligence overseas as it impinges on Canada's security and, therefore, some capability exists. If we talk about the lines blurring between foreign intelligence and security intelligence, that would seem to suggest that there is some merit in having the two capabilities within one organization, at least initially.” Gavin Cameron. Depoimento perante o *Standing Senate Committee on the National Security and Defence*, em 11 de junho de 2007. Disponível em <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/defe-e/17eva->

lhe ser permitido coletar dados diretamente no exterior. A princípio, a coleta de dados sobre ameaças externas deve ser feita pelo CSIS dentro do Canadá, não podendo o Serviço realizar operações no exterior. Isso não significa que o CSIS não tenha oficiais de inteligência trabalhando além das fronteiras do Canadá. De fato, o CSIS conta com estreita cooperação com serviços estrangeiros¹³³⁷, muitas vezes em operações conjuntas¹³³⁸, e tem oficiais de ligação em várias cidades do planeta, como em Paris, Londres, Washington e Buenos Aires¹³³⁹.

Outros departamentos e agências federais também produzem inteligência a partir de dados coletados no exterior e podem cooperar com o CSIS. É o caso do DFAIT, do DND e do CSE. Ressalte-se, entretanto, que não há relação de subordinação desses órgãos para com o CSIS e nem toda informação reunida é compartilhada com o serviço secreto.

De fato, tem aumentado o debate sobre a criação de um serviço de inteligência externa independente do CSIS. Trata-se de tema polêmico, com argumentos técnicos e políticos válidos tanto para a manutenção da inteligência externa no âmbito do CSIS, mas expandindo-se seu mandato, quanto para o estabelecimento de uma nova agência¹³⁴⁰.

Assim, há os que defendem que, apesar da atuação no exterior de agências como o CSE e do CSIS – com limitações – ou mesmo do DFAIT, haveria a necessidade de criação de um serviço de inteligência externa com enfoque em fontes humanas¹³⁴¹, e que o Canadá não pode ser grande potência sem um serviço de

[e.htm?Language=E&Parl=39&Ses=1&comm_id=76](#) (acesso em 11/02/2008) [*Testimony of Gavin Cameron, as individual*].

¹³³⁷ O CSIS tem mais de 270 acordos de cooperação com serviços de inteligência de mais de 145 países e organizações internacionais.

¹³³⁸ Nas quais o Canadá colabora, por exemplo, fornecendo inteligência produzida em seu território.

¹³³⁹ O oficial de ligação do CSIS com os países do Cone Sul trabalha na missão em Buenos Aires. O Brasil já contou com um oficial credenciado na embaixada em Brasília, mas o posto foi desativado há alguns anos e o contato é feito via Buenos Aires.

¹³⁴⁰ Discussão interessante ocorreu na audiência pública de 11/06/2007, na Comissão de Segurança Nacional e Defesa do Senado do Canadá, para a qual foram convidados grandes especialistas em inteligência para tratar da criação de um serviço exterior de informações. As notas da audiência estão disponíveis no sítio do Senado em http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/defe-e/17eva-e.htm?Language=E&Parl=39&Ses=1&comm_id=76 (acesso em 11/02/2008).

¹³⁴¹ “*When we speak to foreign intelligence, we have to be clear what we mean. It is my view that foreign intelligence means economic or political issues of the sort that traditionally have been handled by the foreign affairs department. In that sense, Canada has a limited foreign intelligence capability through Foreign Affairs and International Trade Canada. The Communications Security Establishment, CSE, is also conducting communications intelligence, which has a foreign intelligence role. It is therefore the covert human intelligence component that seems to be missing from the Canadian foreign intelligence capability.*” *Testimony of Gavin Cameron, as individual, op. cit.*

inteligência externa¹³⁴². Alternativa seria expandir os poderes do CSIS para atuar no estrangeiro, mas há argumentos fortes no sentido contrário, entre os quais o da dificuldade em se estabelecer inteligência interna e externa sob a égide de uma mesma agência, e os riscos éticos de se manter uma organização como essa com tantos poderes¹³⁴³. A única certeza é que tal iniciativa pode ter ônus político para aquele que resolver conduzi-la¹³⁴⁴. Enquanto não há decisão governamental a esse respeito, o CSIS continua fazendo seu trabalho no exterior.

Royal Canadian Mounted Police (RCMP)

Já se tratou das atribuições da Real Polícia Montada Canadense no que concerne à atividade de inteligência¹³⁴⁵. O que é importante lembrar é que a agência continua com algumas missões de produzir informações sobre segurança nacional. O foco é, naturalmente, inteligência criminal e levantamento de dados e produção de conhecimento para auxiliar as operações da RCMP no combate às ameaças ao Canadá e na aplicação da lei (*law enforcement*)¹³⁴⁶. De fato, compete precipuamente à RCMP

¹³⁴² “Canada is the only major power not to have a foreign intelligence agency in some form, whether integrated or separate. That, in itself, is not an argument for having a capability. The fact that we are the only country that does not have a foreign intelligence agency does not necessarily mean that we should have one. It does, however, raise the question of what others see that we do not. My conclusion is that Canada needs a heightened foreign intelligence capability.” *Testimony of Gavin Cameron, as individual, op. cit.*

¹³⁴³ “(...) two principal arguments are made against expanding the role of CSIS into foreign intelligence. The first is that domestic intelligence and foreign intelligence are different and require different strategies and skills. That might be true in terms of some of the people one would choose to recruit. (...) The second key argument is that there is a risk of a high ethical price and a loss of access if foreign intelligence and security intelligence are merged in one organization — particularly if it means breaking foreign laws or other conventions, for example. That argument does not seem to me to be convincing. Canadian norms matter immensely, and it does not seem beyond the realm of possibility that we could constrain a foreign intelligence organization to abide by Canadian norms.” *Testimony of Gavin Cameron, as individual, op. cit.*

¹³⁴⁴ “Politically, the decision and process of creating a wholly new service through legislation would be a political hot potato. We need to be realistic about that. A government taking this on would need to be courageous, some may say foolhardy. A new service would experience the growing pains of mistakes, misjudgments and perhaps even the odd scandal. It would require the patience of government and the broader political constituency of the country. Does our political system exhibit sufficient tolerance and patience for these things to allow a new service to survive and develop its full potential if it does not do so immediately? I am not convinced that it does.” David Charters. Depoimento perante o *Standing Senate Committee on the National Security and Defence*, em 11 de junho de 2007. Disponível em http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/defe-e/17eva-e.htm?Language=E&Parl=39&Ses=1&comm_id=76 (acesso em 11/02/2008) [*Testimony of David Charters, as individual*]

¹³⁴⁵ Homepage oficial da RCMP: <http://www.rcmp-grc.gc.ca/>.

¹³⁴⁶ “Even with the creation of CSIS, the Mounties maintained a significant intelligence-gathering capability. The continued involvement arose out of a new approach to law enforcement known as intelligence-led policing, which was adopted by the RCMP in the late 1980s after many members

investigar condutas delituosas relacionadas ao terrorismo, à espionagem, bem como às ameaças a pessoas internacionalmente protegidas, v.g., os embaixadores creditados no Canadá¹³⁴⁷. A segurança do Governador-Geral, do Primeiro-Ministro e de autoridades estrangeiras em visita ao Canadá também é de competência da RCMP.

A inteligência ocupa papel primordial em diversas atividades da RCMP, por exemplo, nas investigações relacionadas a crime organizado, contraterrorismo, crimes cibernéticos e imigração ilegal¹³⁴⁸. Com o objetivo de dar suporte a essas investigações, a RCMP tem em sua estrutura a já citada Diretoria de Inteligência Criminal (CID), que reúne e analisa dados e produz conhecimento de inteligência. Por exemplo, anualmente é produzido um relatório ostensivo sobre a situação das drogas no Canadá¹³⁴⁹.

As divisões regionais da RCMP, por exemplo, as de Ontário e de Québec, também têm unidades de inteligência criminal. Estas produzem conhecimento para assessorar o *Solicitor General* provincial e outras instâncias locais em relação à inteligência criminal.

Convém destacar que, como consequência do 11/09/2001, as atividades da RCMP na área de segurança nacional foram expandidas significativamente. Como resultado do *Anti-Terrorism Act* e das emendas no Código Penal e outras leis, praticamente todas as ações referentes a terrorismo foram criminalizadas, estando, portanto, sob competência de investigação e aplicação da lei da RCMP¹³⁵⁰. O foco da estratégia de contraterrorismo da RCMP é em “prevenir, detectar e neutralizar a

returned to the force after leaving CSIS. This new approach is guided by information about potential crimes and criminals before any breach of the law has necessarily occurred. To effectively carry out its crime prevention mandate, the RCMP gathers information about the capabilities, vulnerabilities, and intentions of criminals and their organizations. The Sharing with other domestic and foreign agencies by the RCMP is part of the process.” Rimsa, “The Horsemen”, op. cit., pp. 51-52.

¹³⁴⁷ Registre-se que diplomatas estrangeiros já foram alvo de ações de terroristas e de outros delinquentes em território canadense.

¹³⁴⁸ “*Intelligence: We rely upon well-founded intelligence, both for policing functions and for day-to-day management. Intelligence enables our activities to be guided by reliable, critical and timely information from within and outside our organization.*” Canada. Royal Canadian Mounted Police. *Royal Canadian Mounted Police Report on Plans and Priorities 2007-2008*, p. 15. Disponível em http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0708/rcmp-grc/rcmp-grc_e.pdf (acesso em 05/02/2008).

¹³⁴⁹ Sobre o assunto, vide o relatório de 2006: Canada. Royal Canadian Mounted Police. Criminal Intelligence. National Intelligence Analysis. *Drug Situation Report — 2006*. Ottawa, 2006. Disponível em http://www.rcmp-grc.gc.ca/drugs/pdf/drug_situation_2006_e.pdf (acesso em 05/02/2008). Os relatórios dos anos anteriores também podem ser consultados no sítio oficial da RCMP na internet.

¹³⁵⁰ Rimsa, “*The Horsemen*”, op. cit., p. 50.

atividade terrorista no Canadá e no estrangeiro”, por meio do emprego de mecanismos de integração com forças-tarefa e sob orientação de inteligência¹³⁵¹.

Portanto, importante estar claro que, no que concerne à segurança nacional, o propósito da atividade de inteligência desenvolvida pela RCMP e por outras polícias é diferente daquele do CSIS. Enquanto os policiais reúnem inteligência para subsidiar suas responsabilidades de prevenção do crime e neutralização das atividades ilícitas, o CSIS reúne dados e produz conhecimento para assessorar o processo decisório do Governo do Canadá. Assim é que uma agência, a princípio, não entra na esfera de competência da outra.

Criminal Intelligence Service Canada (CISC)

Organização interessante vinculada à estrutura da RCMP – mas com alto grau de autonomia – é o *Criminal Intelligence Service Canada (CISC)*¹³⁵². Criado na década de 1970, o CISC reúne atualmente cerca de 380 organizações policiais do Canadá, e tem por objetivo o desenvolvimento da integração e cooperação dessa rede de entes no combate ao crime organizado no país. O propósito maior do CISC é facilitar a produção e o intercâmbio de inteligência criminal entre os órgãos da comunidade de segurança pública canadense (*law enforcement community*)¹³⁵³.

O Escritório Central do CISC localiza-se nas instalações da sede da RCMP em Ottawa, sendo responsável pelo fornecimento de produtos e serviços de inteligência estratégica para o governo e para a comunidade nacional de segurança pública. Os escritórios provinciais operam de maneira independente, mas mantêm os

¹³⁵¹ Rimsa, “*The Horsemen*”, *op. cit.*, p. 51.

¹³⁵² Homepage do CISC: <http://www.cisc.gc.ca/>.

¹³⁵³ “*We all pay a price when organized crime is allowed to profit from illicit activities. We pay through increased taxes and higher prices on essential goods and services. We also pay through a diminished sense of safety and security in our homes and in our communities, and, of course, some pay directly as victims of crime. (...) In paying a price, we lose a measure of the freedom that is sacred to all Canadians. (...) Diminishing the cost that Canadians bear as a result of organized crime is one of the driving forces behind CISC. This is a task that presents a number of complex challenges to the Canadian law enforcement community. One such challenge is that criminal organizations increasingly operate within sophisticated networks that exploit technology to increase their profits while distancing themselves from their crimes. (...) However, just as we are faced with evolving threats, CISC itself continues to evolve by strengthening its partnerships, improving its technologies and developing new strategies to help law enforcement gain an advantage on organized crime.*” Robert Fahlman, Diretor-Geral do CISC. In: Canada. *Criminal Intelligence Service Canada. 2007 Annual Report on Organized Crime in Canada*. Ottawa, 2007, p. 5. Disponível em http://www.cisc.gc.ca/annual_reports/annual_report2007/frontpage_2007_e.htm (acesso em 05/02/2008).

padrões do órgão central para o fornecimento de inteligência. Além de reunir e analisar dados e produzir conhecimento de inteligência criminal para consumo provincial, esses escritórios difundem informações para Ottawa, contribuindo para a produção nacional.

O CISC é também o depositário do banco de dados nacional sobre informações criminais e inteligência relacionadas a crime organizado e delitos graves, o *Automated Criminal Intelligence Information System* (ACIIS). O ACIIS permite às entidades associadas ao CISC acesso a esse repositório de dados de segurança pública, estimulando a colaboração e a integração na área de *law enforcement*¹³⁵⁴.

Integrated Threat Assessment Centre (ITAC)

O *Integrated Threat Assessment Centre* (ITAC)¹³⁵⁵ foi criado em 2004 como resultado da apresentação da nova Política de Segurança Nacional do Canadá, e substituiu o *CSIS Integrated National Security Assessment Centre*¹³⁵⁶. A direção do ITAC é compartilhada entre o Diretor-Geral do CSIS e o Assessor de Segurança Nacional do PCO. Enquanto este é encarregado da orientação política geral da organização, aquele é responsável pelas funções quotidianas de gestão.

O ITAC também atua em parceria com outros órgãos da Administração – como a CBSA, o CSIS, a RCMP, o CSE e o DND¹³⁵⁷ – e sua atribuição principal é produzir avaliações exaustivas sobre ameaças – por iniciativa própria ou a partir de demandas do Governo do Canadá – e difundi-las entre os membros da comunidade de inteligência, os órgãos de aplicação da lei, e outros setores do Governo. Essas avaliações, fundadas em conhecimento de inteligência e análise de tendências, referem-se a probabilidades de ameaças e potenciais conseqüências. Com isso, espera-se fornecer à autoridade pública a informação para o processo decisório no que concerne a medidas necessárias à contenção de ameaças, sua prevenção ou redução, diminuindo os

¹³⁵⁴ Para maiores informações, além da própria *Homepage* do CISC, sugere-se a leitura de seus relatórios anuais e outros documentos produzidos e disponíveis em http://www.cisc.gc.ca/products_services/products_services_e.htm (acesso em 05/02/2007).

¹³⁵⁵ *Homepage* do ITAC: <http://www.csis-scrs.gc.ca/en/itac/itac.asp>.

¹³⁵⁶ Canada. Security Intelligence Review Committee (SIRC). *SIRC Report 2004–2005 - An Operational Review of the Canadian Security Intelligence Service*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2005.

¹³⁵⁷ A lista completa das organizações parceiras do ITAC está disponível em <http://www.csis-scrs.gc.ca/en/itac/links.asp> (acesso em 06/02/2008).

riscos à segurança nacional. O foco do Centro são as tendências do terrorismo e os eventos domésticos e internacionais relacionados ao terrorismo¹³⁵⁸.

Assim como o CISC localiza-se na sede da RCMP e tem estreitos vínculos com ela, o ITAC tem seu escritório central nas instalações do CSIS na capital canadense. Ali conta com o apoio permanente (24h/7d) do Centro de Gerenciamento de Ameaças do CSIS¹³⁵⁹. As várias organizações que participam do colegiado do ITAC têm representantes permanentes no órgão, o que é positivo ao levar diferentes perspectivas e expertise ao Centro¹³⁶⁰.

O Centro também coopera com outros centros internacionais de avaliação de ameaças, principalmente o *Joint Terrorism Analysis Centre* britânico, o *National Counterterrorism Center* dos EUA, o *National Threat Assessment Centre* australiano, e o *Combined Threat Assessment Group* neozelandês. Estreita cooperação se dá, ainda, com os países-membros da OTAN. Registre-se, não obstante, que há limites ao fornecimento de matéria-prima, sobretudo para que se preservem as fontes. O intercâmbio é de inteligência, conhecimento produzido pelos Centros¹³⁶¹.

¹³⁵⁸ “ITAC prepares and disseminates both classified and unclassified threat assessments. It produces classified weekly reports called *Intelligence Digests* that it sends to different departments within the Canadian security and intelligence community. ITAC also evaluates specific threat information. Its weekly *Threat Assessment Priority List* keeps other government agencies up to date on its work. Within the Canadian federal government, ITAC shares its assessments directly with the RCMP, DND, DFAIT, PSEPC, Transport Canada, the CBSA, PCO, CSIS, the CSE, Health Canada and the Department of Justice. Transport Canada will provide threat assessments to CATSA as required. PSEPC also disseminates classified and unclassified ITAC assessments to various federal and provincial agencies and officials. Federal agencies include the Canadian Food Inspection Agency, the Canadian Nuclear Safety Commission, Environment Canada and the Department of Finance. ITAC provides unclassified assessments to private sector entities.” *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 141.

¹³⁵⁹ Trata-se do órgão de gerenciamento de crises do serviço de inteligência canadense, de prontidão 24 horas por dia, nos 7 dias da semana.

¹³⁶⁰ Estrutura semelhante ao ITAC no Brasil é a Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (SAEI). Sobre a SAEI, vide <http://www.planalto.gov.br/gsi/saei/> (acesso em 02/02/2008).

¹³⁶¹ “(...) *Relevant threat assessments are shared with international partners, unless the data is marked “for Canadian eyes only.” On a case-by-case basis, ITAC may share information with other foreign partners. For example, it shared an assessment on illegal immigration and terrorism with NATO members, and an unclassified version of an assessment on the potential for terrorists to use the avian flu virus as a biological weapon with the Libyan, Saudi Arabian and Egyptian intelligence services. Currently, over half of the reports that ITAC disseminates within Canada are from foreign partner agencies. At the time of writing, the Centre has distributed a total of 532 assessments, of which it produced 126. ITAC adds a Canadian perspective to foreign reports before disseminating them, as it considers appropriate.*” *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 143.

Communications Security Establishment (CSE)

Considerada a mais secreta organização de inteligência do Canadá¹³⁶², o *Communications Security Establishment (CSE)*¹³⁶³ é a agência de criptologia canadense. Ligado ao Ministério da Defesa (DND), e regulado pelo *National Defense Act, 1985*, o CSE é responsável por duas funções básicas no Governo canadense: produzir inteligência de sinais em apoio às políticas externa e de defesa; proteção da informação e do conhecimento eletrônico e das comunicações. Para alcançar esses objetivos, o CSE dispõe de métodos e tecnologias avançados. A título de esclarecimento, a equivalente do CSE nos EUA é a NSA, com a qual atua em estreita parceria¹³⁶⁴.

As origens do CSE remontam a II Guerra Mundial. Em 1975, a agência foi transferida para o DND. Entretanto, o Governo do Canadá não reconhecia publicamente a existência da agência até 1983, e só veio a regulamentá-la em 2001. O Chefe do CSE, responsável pelo controle e gerenciamento do órgão, reporta-se diretamente ao Vice-Ministro da Defesa para assuntos financeiros e administrativos, e ao Assessor de Segurança Nacional do PCO para questões operacionais e diretrizes políticas.

Diferentemente do CSIS e da RCMP, o CSE não coleta inteligência de fontes humanas. Repita-se, sua tarefa é obter dados para produção de conhecimento de inteligência a partir de sinais – emissões eletrônicas, comunicações por diferentes meios. Assim, de acordo com o *National Defense Act*, compete ao CSE:

- adquirir e utilizar informação proveniente da infra-estrutura mundial de informação – por exemplo, de sinais de comunicação – com o objetivo de fornecer inteligência externa, em conformidade com as prioridades do Governo do Canadá em matéria de inteligência;
- assessorar o Governo fornecendo-lhe conhecimento e outros serviços com o objetivo de proteger a informação eletrônica e as infra-estruturas importantes para os interesses canadenses;

¹³⁶² Rosen (1993), *op. cit.*

¹³⁶³ Homepage do CSE: <http://www.cse-cst.gc.ca/>.

¹³⁶⁴ Lembre-se que o Canadá é membro do UKUSA e que, além da NSA, é estreito o relacionamento entre a CSE e GCHQ britânico, a DSD australiana e GCSB neozelandês.

- prover assistência técnica e operacional aos órgãos federais encarregados da aplicação da lei (*law enforcement*) e da garantia da segurança, nos termos da lei.

Questão importante nos últimos anos é se o CSE, em meio à política antiterrorista, estaria sendo usado para reunir informações sobre cidadãos canadenses, o que é proibido por lei¹³⁶⁵. Antes de 2001, a agência era mesmo proibida de interceptar comunicações em que um alvo no exterior enviasse ou recebesse do Canadá. Com as normas de 2001, tem-se a possibilidade de interceptação de “comunicações privadas”, entendidas como toda “comunicação oral ou telecomunicação cujo autor ou destinatário se encontre no Canadá, e que esteja em circunstâncias em que seu emissor ou receptor tenha razoável convicção de que não estão sendo interceptadas por um terceiro, aí compreendida a comunicação radiotelefônica tratada eletronicamente ou qualquer outra em que se busque obstaculizar sua recepção clara por terceiro”¹³⁶⁶. O Ministro da Defesa pode autorizar o CSE a interceptar comunicações privadas com o único propósito de obter inteligência externa, desde que a interceptação se direcione a um ente estrangeiro localizado fora do território canadense. Quaisquer outras comunicações interceptadas que não se enquadrem nessa categoria e estejam explícitas na autorização do Ministro devem ser destruídas.

Naturalmente, o CSE deve compartilhar com o CSIS e a RCMP sua inteligência externa de segurança nacional que tenha relação com assuntos domésticos e de inteligência externa. Por exemplo, se a agência interceptar a comunicação de um terrorista no estrangeiro com alguém no Canadá, e isso tenha algum valor para a inteligência, deve reportar ao CSIS. O mesmo ocorre em relação a outras agências e departamentos. Além disso, são produzidos relatórios periódicos e específicos, difundidos a todos ou a alguns membros da comunidade de segurança e inteligência,

¹³⁶⁵ Situação semelhante é a polêmica em 2006 nos EUA sobre as suspeitas da NSA estar sendo usada para espionar cidadãos e empresas estadunidenses. Entretanto, enquanto nos EUA a discussão se tornou intensa, no Canadá logo o assunto foi deixado de lado.

¹³⁶⁶ Definição estabelecida pelo Código Penal do Canadá (*Criminal Code*), seção 183. Interessante observar que emissões normais de rádio não se encontram nessa categoria – uma vez que podem ser recebidas por terceiros – bem como comunicações por *paggers* (*Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 218, n. 57).

sendo o DFAIT o maior cliente do CSE¹³⁶⁷. Há, ainda, documentos ostensivos que são disponibilizados na *homepage* da agência¹³⁶⁸.

Também compete ao CSE assessorar os órgãos de aplicação da lei, como a RCMP e outras autoridades policiais. Essa assistência é eminentemente técnica. Assim é que o CSE auxilia a RCMP com programas de investigação criminal, equipamentos ou mesmo na decodificação de material criptografado.

No que concerne à proteção ao conhecimento, é atribuição do CSE prover assessoramento estratégico e técnico para a defesa dos sistemas de informações críticas e bancos de dados do Governo. A agência é responsável, em parceria com outros órgãos, pelo assessoramento técnico em criptografia, segurança cibernética, equipamentos e segurança das comunicações.

A atuação do CSE e sua importância na comunidade de segurança e inteligência do Canadá têm crescido significativamente. A partir de 2002, a agência cresceu em termos de recursos e pessoal, fortalecendo a área de contraterrorismo. Nesse sentido, o CSE trabalha em estreita parceria com as Forças Armadas e os órgãos de segurança nacional, tendo representantes em colegiados como o ITAC. O recurso à tecnologia e à interceptação das comunicações é necessidade premente da inteligência, e isso se aplica tanto em termos de ameaças tradicionais¹³⁶⁹ quanto para as novas ameaças, aí incluídos o crime organizado e o terrorismo transnacional. No Canadá, o CSE tem papel fundamental nesses processos.

¹³⁶⁷ “(...) *The CSE produces foreign intelligence reports on an ongoing but irregular basis. These reports are based on the federal government’s intelligence requirements and are shared, electronically or through a CSE Customer Relations officer, with hundreds of different client groups within various federal departments and agencies, according to the stated intelligence needs of these bodies. It is important to note that although the CSE provides foreign intelligence to many different government clients, each client receives only intelligence that is necessary to its functions and mandate. If the CSE receives a request for information from a domestic agency that is not in line with Government of Canada foreign intelligence priorities, the CSE states that it would not be able to provide that information. The Department of Foreign Affairs and International Trade is the CSE’s largest intelligence client, partly because DFAIT manages Canada’s foreign relations on behalf of all Canadian departments and agencies.*” *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 145.

¹³⁶⁸ Vide <http://www.cse-cst.gc.ca/publications/publications-e.html> (acesso em 06/02/2008).

¹³⁶⁹ Registre-se a importância da inteligência de sinais e da interceptação de comunicações na vitória aliada na II Guerra Mundial e o recurso a estas durante toda a Guerra Fria. Gouzenko, v.g., era oficial desta área.

Department of National Defense (DND)

No Canadá, as atribuições de Defesa Nacional e proteção à soberania são da esfera do Governo federal. A pasta do *Department of National Defense (DND)*¹³⁷⁰ incluiu o próprio Ministério (com 20 mil empregados civis), as Forças Armadas Canadenses (*Canadian Forces – CF*), com 62 mil militares – e 22 mil reservistas –, e 3.600 *Canadian Rangers* que garantem a presença canadense nas áreas mais isoladas e pouco populosas do país. O Ministro da Defesa Nacional é responsável pelo DND e *accountable* perante o Parlamento pelo Ministério, aí incluído o CSE.

Para fins do presente trabalho, é importante assinalar que o DND e as Forças Armadas colaboram com órgãos federais e provinciais em áreas como contraterrorismo, contraproliferação, gerenciamento de crises e emergências, contenção de imigração ilegal e combate ao tráfico de drogas e de armas. Ademais, o Ministério tem passado por reformulações, reorganizando-se de modo a direcionar seus recursos mais para a defesa interna do país que para missões no exterior em defesa dos interesses do Canadá¹³⁷¹.

O DND e as CF dispõem de amplo e sofisticado sistema de inteligência militar em apoio ao Governo em geral e às CF em particular. Seu alcance é mundial. A inteligência de defesa, na qual trabalham civis e militares, tem papel importante na formulação das políticas do Governo e do Ministério e nas decisões sobre compra de armamentos e outros materiais. Em conjunto com unidades de países aliados, também atua na pesquisa e avaliação de grandes problemas em termos de inteligência, e, mais importante, reúne (por coleta e busca), analisa e difunde inteligência em apoio a planejamento e desencadeamento de operações dos efetivos canadenses.

O Chefe da Inteligência de Defesa (*Chief of Defence Intelligence – CDI*) coordena a reunião de dados e inteligência pelo Ministério e Forças Armadas, relacionada tanto a ameaças domésticas quanto a informação de apoio às tropas do exterior. Uma das atividades peculiares desenvolvida pela inteligência de defesa é a obtenção de informação visual e cartográfica (*imint*) no Canadá e no estrangeiro. A inteligência de sinais (*sigint*), lembre-se também está sob os auspícios do Ministério da Defesa. Nesse sentido, as principais organizações a desenvolverem essa atividade são

¹³⁷⁰ Homepage do DND: <http://www.forces.gc.ca/site/index.html>.

¹³⁷¹ Canada. Department of National Defence. *Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World — Defence*. Ottawa: Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2005.

o CSE, o Grupo de Operações de Informação das Forças Armadas Canadenses (*Canadian Forces Information Operations Group – CGIOG*) e o Centro de Operações de Inteligência de Sinais das Forças Armadas Canadenses (*Canadian Forces SIGINT Operations Centre – CFSOC*)¹³⁷².

No campo doméstico, a inteligência militar mantém contato estreito com os demais membros da comunidade de inteligência. As Forças Armadas têm aumentado sua integração com os setores civis da Administração. Com esses e com a RCMP tem crescido o intercâmbio de informação e inteligência, sobretudo no que concerne ao contraterrorismo. O DND tem representantes no PCO, DFAIT, CSIS, CSE, ITAC, *Transport Canada* e no *Marine Security Operations Centre*, enquanto o CSIS e o CSE têm oficiais seus no DND. Assim, os serviços de inteligência de Defesa fornecem ao CSIS informações sobre ameaças à segurança nacional e inteligência criminal e outros produtos à RCMP. Em contrapartida, os militares costumam receber inteligência acabada do CSIS e dados brutos da RCMP¹³⁷³. A inteligência militar também tem seu pessoal nos INSETs e nos IBETs.

A colaboração do DND com os demais órgãos de segurança e inteligência da Administração também se dá no campo do contraterrorismo, pelo emprego das forças especiais. A unidade principal de operações especiais das Forças Armadas canadenses é a *Joint Task Force 2 (JTF 2)*¹³⁷⁴, criada em 1993, cujas

¹³⁷² “(...) *The CSE provides strategic and tactical signals intelligence support to both the CF and DND, and in this capacity is an important provider of raw or semi-processed signals intelligence. In addition to routine distribution of signals intelligence from the CSE, DND/CF maintain signals intelligence assets specific to the military, the most important of which are the CFIOG and CFSOC. The CFIOG has a mandate for signals intelligence activities delegated by the CSE, which include support to domestic and international military operations. Signals intelligence support to military operations gives commanders direct access to essential intelligence products and has become a priority for CF-controlled signals intelligence assets, either through remote capabilities or assets located in operational theatres. The CFSOC is tasked with requests by different CF components and by the CSE. The CFSOC has developed virtual analytical teams that use expertise from civilian agencies like DFAIT and CSIS, as well as different military intelligence disciplines. These virtual analytical teams provide a continuum of support from the tactical to the strategic level and have the potential to provide complete intelligence products. DND/CF may intercept private communications that begin or end in Canada only to assist civil authorities and under the direction of these authorities. However, under CSE authority, and pursuant to a ministerial authorization, the CFIOG may gather foreign intelligence by intercepting private communications that begin or end in Canada.*” *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 148-149.

¹³⁷³ “*There are currently no formal guidelines covering information sharing with the RCMP or CSIS. However, a recent review of Defence Intelligence recommended developing policies on information sharing, collection and storage. Defence Intelligence now has information-sharing memoranda of understanding (MOUs) with CSIS, the CSE, the RCMP, DFAIT, Transport Canada, Health Canada and Natural Resources Canada. Additional MOUs are contemplated or being developed with PSEPC, the CBSA, CSIS and the RCMP; and additional general written policies concerning intelligence analysis and sharing are under development within CDI.*” *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 150.

¹³⁷⁴ Homepage da JTF2: <http://www.jtf2.forces.gc.ca/>.

atribuições compreendem o contraterrorismo e a assistência militar a outros ministérios¹³⁷⁵. De fato, as operações especiais de contraterrorismo atualmente são competência dos militares e não da RCMP ou de outras unidades policiais. Claro que a colaboração entre a JTF 2 e a RCMP não é pode ser descartada.

A JTF 2 é subordinada ao *Canadian Special Operations Forces Command* (CANSOFCOM) e, juntamente com o Regimento de Operações Especiais (*Canadian Special Operations Regiment* - CSOR), constitui a espinha-dorsal das operações especiais do Canadá¹³⁷⁶. A título de ilustração, a JTF 2 esteve presente no Afeganistão, em 2001- auxiliando as forças internacionais na derrubada do Talibã¹³⁷⁷ –, em 2004, no Haiti – onde foi designada para proteger a embaixada canadense –, e no Iraque, em 2006 – em missão de resgate de cidadãos britânicos e canadenses. Muitas outras missões permanecem secretas.

Registre-se, finalmente, a estreita relação das Forças Armadas canadenses com suas congêneres da OTAN e, sobretudo, dos EUA. A participação do Canadá nos sistemas de defesa da América do Norte faz com que a inteligência militar canadense mantenha intercâmbio significativo com a inteligência militar estadunidense¹³⁷⁸. Nesse caso, convém assinalar que se evidenciam não só as “novas ameaças”, mas ameaças tradicionais como o risco de ataque nuclear ou a circulação de submarinos nucleares de outras potências nas águas do Atlântico e do Pacífico Norte e no próprio Ártico¹³⁷⁹.

¹³⁷⁵ A JTF 2 herdou essas atribuições do Grupo Especial de Intervenções de Emergência (*Special Emergency Response Team* – SERT) da RCMP, que existiu entre 1986 e 1993. De acordo com informações de sua *Homepage* oficial, “*JTF 2 is responsible for providing to Canada a force capable of rendering armed assistance in the resolution of an issue or a potential issue that affects national security. While JTF 2’s primary role is counter-terrorism, its personnel can be employed in any type of military operations, which include, but are not limited to, surveillance, security advice and close personal protection*” [extraído de http://www.jtf2.forces.gc.ca/en/index_e.asp (acesso em 08/02/2008)].

¹³⁷⁶ Unidades equivalentes à JTF 2 são o *Special Air Service* (SAS) britânico e a Força Delta estadunidense.

¹³⁷⁷ Membros da JTF 2 foram, inclusive, condecorados pelo Presidente dos EUA.

¹³⁷⁸ “*The Canadian Forces’ appetite for information is enormous and continuous, and like so much else with our military, we usually can’t meet this need with our own resources. Canada is tied into collective defence with the U.S. and our other allies through hundreds of treaties and agreements. With the Americans alone we have some 190 in force as of the time of this writing, 58 of which have direct bearing on our defence relationships with them, including some of the world’s longest-standing peace treaties, and 27 of which have mixed military/civilian applications. We also have hundreds more informal ties, contracts, and agreements between components of both militaries.*” Thompson, in Hamilton, *op. cit.*, p. 25.

¹³⁷⁹ “*(...) the Canadian Navy has more experience hunting submarines with surface ships than almost any other. It is no accident that our underwater acoustic technologies are some of the most advanced in the world.*” Thompson, in Hamilton, *op. cit.*, p. 28.

Canada Border Services Agency (CBSA)

Regulada pelo *Canada Border Services Agency Act*, de 2005, a *Canada Border Services Agency (CBSA)*¹³⁸⁰ foi criada em dezembro de 2003 sob a égide do Ministério da Segurança Pública e tem como missão garantir a segurança do Canadá por meio do controle do acesso ao território canadense e da saída deste. O mandato da agência compreende a prestação de serviços de controle de fronteira, em conformidade com as prioridades de segurança nacional e segurança pública. Cabe-lhe, também, fiscalizar a circulação de pessoas e mercadorias – aí incluídos animais e plantas – que passam pela fronteira.

Com um efetivo de cerca de 12 mil funcionários, a CBSA gerencia 1.200 postos no país e 39 no exterior, aí compreendidos 119 pontos na fronteira terrestre, 9 em aeroportos internacionais e estabelecimentos de detenção para o confinamento de pessoas consideradas proibidas de circular pelo território canadense. Todos os guardas de fronteira pertencem à CBSA. Entretanto, esses postos de fronteira (“*points of entry*”) existem apenas em alguns locais ao longo dos limites territoriais do país – convém lembrar que a divisa entre Canadá e EUA é a fronteira seca mais extensa e mais aberta (menos vigiada) do globo. Onde não há postos de fronteira, a RCMP é responsável pelas funções de aplicação da lei e controle da entrada e saída de pessoas e bens.

A inteligência da CBSA está a cargo da Diretoria Geral de Execução (*CBSA Enforcement Branch*), e compreende uma unidade voltada à análise e avaliação de ameaças, outra voltada à segurança nacional, e uma terceira encarregada de informações de fronteira. Compete também à inteligência da CBSA o controle de imigrantes (*immigration screening*)¹³⁸¹, a fiscalização de documentos falsos, investigações, detenções, expulsão, contraterrorismo, contraproliferação, exportações estratégicas e contrabando¹³⁸². A CBSA reúne informações e detecta pessoas que

¹³⁸⁰ Homepage da CBSA: <http://www.cbsa.gc.ca/>.

¹³⁸¹ No que concerne ao movimento de pessoas, a CBSA deve fazer frente a ameaças relacionadas a indivíduos ligados ao terrorismo, espionagem, subversão, crime organizado e criminosos de guerra. A responsabilidade de controle de imigração é compartilhada com o CIC, inclusive no que diz respeito à entrada de pessoas indesejadas no país. A legislação que regula o assunto é o *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), e as *Immigration and Refugee Protection Regulations*.

¹³⁸² Em termos de circulação de bens, um dos focos da CBSA é o transporte através da fronteira de materiais ligados ao terrorismo. Daí atividades como interceptação de armas, contraproliferação e parcerias com outros países para certificação de produtos na origem. Entre as normas que fundamentam essa atividade estão: *Canada Border Services Agency Act, S.C. 2005, c. 38 (CBSA Act)*; *Canadian Food*

estejam ilegalmente no Canadá, realizando prisões, detenções, expulsão de pessoas indesejadas, bem como o desenvolvimento e a implementação de políticas sobre admissibilidade de estrangeiros no país, tratamento de criminosos de guerra e de pessoas vinculadas ao crime organizado¹³⁸³.

Assim, os recursos de inteligência nas áreas de aduana e imigração da CBSA foram reagrupados em uma estrutura única voltada à inteligência. A rede de informações compõe-se da Diretoria-Geral de Inteligência da Administração Central, oito unidades regionais de inteligência, e um grupo de agentes de integridade de movimentos migratórios (*Migration Integrity Officers* – MIOs), que trabalham no exterior. A rede de inteligência atua no planejamento, reunião, análise e difusão de informações sobre pessoas e bens relacionados a ameaças, aí incluídos programas de imigração, pessoas em visita ao Canadá, refugiados. Há, ainda, a inteligência produzida sobre contrabando e transporte de bens estratégicos¹³⁸⁴.

O serviço de inteligência da CBSA produz significativo número de avaliações de riscos estratégicos nas áreas de imigração e aduana. Tais análises raramente se referem a pessoas e são difundidas a outros órgãos, particularmente ao CSIS e à RCMP. Também compartilha inteligência com agências estrangeiras e organizações internacionais.

Cerca de 45 MIOs atuam em missões diplomáticas canadenses no exterior, em parceria com entes estrangeiros, como autoridades locais de imigração e aduana, com o objetivo de evitar a imigração ilegal, aí incluído o tráfico de pessoas¹³⁸⁵.

Inspection Agency Act, 1997; o *Customs Act*, 1985; o *Export and Import Permits Act*, 1985; *Export Control List*, S.O.R./89-202; *Passenger Information (Customs) Regulations*, S.O.R./2003-219.

¹³⁸³ Para maiores informações sobre o poder de polícia da CBSA, inclusive no que concerne a sua capacidade de realizar prisões, vide Canadá, Citizenship and Immigration, “*ENF 20, Detention*” (Ottawa: CIC, 2005), disponível em <http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/enf/enf20e.pdf> (acesso em 08/02/2008) e também Canada, Citizenship and Immigration, “*ENF 10, Removals*,” disponível em <http://www.cic.gc.ca/manuals-guides/english/enf/enf10e.pdf> (acesso em 08/02/2008). De fato o CIC possui uma série de publicações disponíveis online, entre as quais a série “ENF” sobre a Execução da Lei (*Enforcement*), compreendendo guias e manuais sobre temas que vão de critérios de admissibilidade no país a passaportes, passando por crimes de guerra, perda da condição de residente, entre outros. A série ENF está disponível em <http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/enf/index.asp> (acesso em 08/02/2008).

¹³⁸⁴ Sobre o assunto, vide Canada. Canadian Border Services Agency. “*Fact Sheet, Immigration Intelligence — Overview*,” January 2004, disponível em <http://www.cbsaasfc.gc.ca/newsroom/factsheets/2004/0128overview-e.html> (acesso em 08/02/2008). [*Immigration Intelligence Fact Sheet*].

¹³⁸⁵ “*Internationally, Migration Integrity officers work with local immigration and law enforcement authorities, airline staff and overseas migration officers from the United Kingdom, the United States, Australia, the Netherlands, the Nordic countries and Germany. Canadian MIOs co-operate with these partners on fraud investigations and airport assistance, and share information on trends, emerging*

Uma de suas funções é auxiliar as companhias aéreas na decisão de autorizar o embarque de determinadas pessoas. Também realizam atividade importante no combate à fraude em documentos de viagem, a identificação de cidadãos canadenses ou residentes envolvidos com atividades ilícitas no exterior, e podem informar as autoridades no Canadá sobre pessoas suspeitas em deslocamento rumo ao país¹³⁸⁶. As informações produzidas pelos MIOs são transmitidas diretamente aos escritórios regionais da CBSA, bem como à CID da RCMP.

Finalmente, convém lembrar que a CBSA possui representantes nas forças-tarefas e nos colegiados da comunidade de segurança e inteligência canadense. Além disso, atua em parceria com congêneres de outros países, compartilhando informações e inteligência. Em um país cuja população tem em sua composição parcela expressiva de imigrantes, o estabelecimento de um sistema de controle de entrada – no qual a inteligência é imprescindível – mostra-se fundamental para a segurança do Estado e da sociedade.

Citizenship and Immigration Canada (CIC)

Principal parceiro da CBSA no controle de imigração e da entrada de não-canadenses no país, o Ministério da Imigração e Cidadania (*Citizenship and Immigration Canada – CIC*)¹³⁸⁷ tem como mandato “maximizar os benefícios associados à migração e à mobilidade de pessoas”¹³⁸⁸. Em termos de segurança nacional, há dois tipos principais de atividades que são atribuição do CIC: a avaliação dos pedidos de visto temporário, de imigração e de status de refugiado, tanto no Canadá quando no exterior¹³⁸⁹; avaliação de riscos antes da deportação ou expulsão do território canadense.

passport issues (e.g., fraud in a particular country) or criminal profiles. In some circumstances, MIOs may also share information of a personal nature about suspicious persons enroute to Canada with the local authorities of closely allied states.” Arar Commission Report, Dec/2006, p. 156.

¹³⁸⁶ Esses relatórios incluem informações biográficas, números de passaporte, itinerários e dados sobre familiares, entre outros.

¹³⁸⁷ Homepage do CIC: <http://www.cic.gc.ca/>.

¹³⁸⁸ Arar Commission Report, Dec/2006, p. 169.

¹³⁸⁹ “Potential immigrants to Canada, refugee claimants and temporary-visa applicants are screened prior to entry to determine their admissibility under the Immigration and Refugee Protection Act. CSIS’ role in front-end screening has been set out above. CIC is the lead agency in relation to criminality screening, whereas the CBSA has primary responsibility for security screening, including screening for national security concerns and war crimes involvement. CIC and the CBSA work closely together during this screening process.” Arar Commission Report, Dec/2006, p. 170.

Enquanto o foco do CIC está na escolha, acomodação e integração de imigrantes e refugiados no Canadá, a CBSA volta-se mais ao controle da aplicação das leis e ao rechaço de ameaças e riscos ao país relacionados à entrada de pessoas e coisas no território canadense. De toda maneira, é estreita a colaboração entre os dois órgãos, inclusive com intercâmbio de funcionários e com transferência de processos de um para o outro¹³⁹⁰.

O processo de avaliação de pedidos de visto temporário, imigração ou refúgio envolve um trabalho conjunto do CIC e do CSIS e, quando há suspeitas ou identificação de atividade criminosa pelo demandante, a RCMP. Uma vez que é significativo o número de imigrantes e refugiados que chegam ao Canadá todos os anos, esse processo de avaliação de pedidos e recepção de pessoas no país é visto pelas autoridades como prioritário em termos de segurança¹³⁹¹.

Pessoa que vá ser expulsa ou deportada do Canadá por qualquer motivo – ainda que em virtude de sua condição de criminoso ou ameaça à segurança do país – pode requerer ao Ministro da Imigração e Cidadania a proteção contra a referida expulsão ou deportação, baseando-se em argumentos como o risco de ser torturada, morta ou sofrer tratamento degradante fora do Canadá. Dá-se início, então, a um processo de avaliação de riscos relacionados à expulsão ou deportação da pessoa. A tramitação envolve a revisão por parte do Judiciário¹³⁹². Caso se decida que o requerente corre risco se deportado, ele ficará detido em uma prisão especial até que se considere que passou o perigo – quando poderá ser expulso – ou que haja uma decisão judicial que ordene sua libertação por não considerá-lo mais ameaça à segurança

¹³⁹⁰ *Arar Commission Report, Dec/2006*, pp. 169-170.

¹³⁹¹ Para maiores informações sobre imigração, sugere-se a consulta à grande quantidade de publicações do CIC, disponíveis no sítio do Ministério na internet (<http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/index.asp>). Atenção especial deve ser dada aos relatórios anuais ao Parlamento.

¹³⁹² “*The Minister of Citizenship and Immigration delegates a CIC official to assess the risks the individual will face upon deportation. The decision concerning these risks to the individual must be made according to the rules of evidence, which, for example, do not allow statements made outside of court to be used as proof except in very limited circumstances. All the information used to determine the risk of torture or inhuman or degrading treatment is disclosed to the individual in question. A different CIC official then determines whether it is reasonable to believe that the person poses a danger to national security (referred to as a danger opinion). At this second stage, the whole of the information on which the decision is based may not be disclosed to the individual, and the CIC official may consider any information, even if it would not be admitted in a court under the rules of evidence. Next, the individual subject to the security certificate has an opportunity to make submissions on the risk assessment and the danger opinion. Finally, another, senior CIC official balances any risk of torture against the risks that the individual poses to Canada and decides whether the individual should be granted protection from deportation. A Federal Court judge then reviews the lawfulness of this decision.*” *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 172.

nacional do Canadá. De toda maneira, trata-se de procedimento delicado onde a dicotomia “garantia da segurança nacional versus proteção aos direitos humanos” se faz presente. Têm crescido as críticas à maneira como as autoridades canadenses tratam esses casos. Acusa-se o Governo de ser demasiado benevolente ao lidar com estrangeiros que possam constituir ameaça à segurança nacional do país¹³⁹³. Também se critica o fato de que o Governo não tem condições de estabelecer os procedimentos de *security screening* de todos os estrangeiros que entram no Canadá¹³⁹⁴.

Preocupação evidente é com o ingresso no país de pessoas vinculadas a organizações terroristas, como membros da Al Qaeda¹³⁹⁵. Sempre importante lembrar que o Canadá, além de alvo em potencial, também pode servir de base para a preparação de ações terroristas contra outros países, particularmente contra os EUA. Daí que atenção especial do setor de inteligência do CIC tem sido para com esses casos. Claro que para isso, conta com apoio do CSIS, da RCMP e de outras agências, além do intercâmbio de informações com entidades estrangeiras. O setor também se volta para o desenvolvimento de mecanismos que tornem seguro o passaporte canadense. Em tempo: o Governo federal não tem condições nem autoridade para controlar o programa de imigração próprio do Québec¹³⁹⁶, e os imigrantes admitidos pela província não podem ser impedidos de entrar no país pelo CIC.

¹³⁹³ Rimsa, “Welcome to Canada”, *op. cit.*, p. 90.

¹³⁹⁴ “(...) Many foreign intelligence officers overseas have told me that entrepreneur-class applications often involve fraud, organized crime, and illegally obtained money. The problem is that many immigrants are not efficiently security screened, if they are checked at all. (...) Over past few years, only about one-fifth of new immigrants have been screened. If refugees do not disappear initially, Canada has a judicial process that prevent us to deporting people without due process, and that gives time to disappear underground. All applicants and their dependants aged eighteen and older undergo criminality and security checks only before they are granted permanent residence. (...) Screening checks are conducted on only about half of refugee applicants, if that (...).” Rimsa, “Welcome to Canada”, *op. cit.*, pp. 90-91.

¹³⁹⁵ “(...) Infiltration through immigration is a tactic of Al Qaeda and other terrorist organizations. According to the United Nations, out of the current 200 million refugees in the world, about 15 millions are assisted in their efforts by human smugglers. And 95 percent of refugees are allowed to stay immediately upon their arrival in Canada. In the three years after 9/11, 15,000 refugees arrived in Canada, 2,500 which were from terrorists sponsor countries or affected by internal terrorism. In addition, there were an estimated 200,000 illegals in Canada as of 2004, often working in the black market. Another 36,000, including criminals and security risks, were ordered deported, but their whereabouts are unknown. To halt such abuses with the security resources now in place is like trying to stop people from drinking during Prohibition.” Rimsa, “Welcome to Canada”, *op. cit.*, pp. 87-88.

¹³⁹⁶ Só em 2001 a província francófona recebeu 15% do total de imigrantes que chegaram ao Canadá. E o CIC não tem qualquer ingerência sobre a admissibilidade dessas pessoas pelo programa *québécois*.

Transport Canada

Subordinado ao Ministério dos Transportes, Infra-Estrutura e Coletividades, o *Transport Canada*¹³⁹⁷ é a entidade responsável pela salvaguarda do sistema de transportes canadense, aí incluído o transporte aéreo, rodoviário, ferroviário e aquaviário, bem como a infra-estrutura desses sistemas. Assim, o *Transport Canada* realiza inspeções em aeroportos, transporte de superfície e embarcações para verificar se cumprem as especificações legais de segurança.

A agência tem um setor de inteligência que coopera com o restante da comunidade de informações, produzindo análises e recebendo inteligência sobre ameaças aos sistemas de transportes¹³⁹⁸. Trata-se de núcleo pequeno, sediado em Ottawa, e que produz relatórios – classificados e ostensivos – sobre a segurança nos transportes do Canadá. Também tem parceria com congêneres no exterior, com destaque para as autoridades estadunidenses da área.

Canadian Air Transport Security Authority (CATSA)

A Administração Canadense de Segurança do Transporte Aéreo (*Canadian Air Transport Security Authority – CATSA*)¹³⁹⁹ é uma empresa estatal (*Crown corporation*) criada pelo Governo canadense em consequência dos atentados de 11/09/2001¹⁴⁰⁰, prestando contas ao Parlamento por meio do Ministro dos Transportes. O mandato da CATSA é bem específico, compreendendo:

- o controle do pré-embarque dos passageiros aéreos e de sua bagagem;
- a aquisição, instalação, manutenção e operação dos sistemas de detecção de explosivos em determinados aeroportos¹⁴⁰¹;

¹³⁹⁷ Homepage do Transport Canada: <http://www.tc.gc.ca/>.

¹³⁹⁸ “The RCMP, CSIS, the CSE, DND, PCO, DFAIT, ITAC, the CBSA and other federal intelligence collectors regularly share intelligence reports with Transport Canada. Transport Canada receives the RCMP’s Civil Aviation Protective Intelligence Unit’s information bulletin, for example. The RCMP also provides Transport Canada with written threat assessments where the Force has specific intelligence on a potential threat involving a Transport Canada matter. Some intelligence reports may contain personal information, depending on the issue in question. The department also may request intelligence to verify the credibility or reliability of previously obtained threat intelligence. Again depending on the issue, this intelligence may also include personal information (...).” *Arar Commission Report*, Dec/2006, p. 156.

¹³⁹⁹ Homepage da CATSA: <http://www.catsa-acsta.gc.ca/>.

¹⁴⁰⁰ Sua regulamentação está no *Canadian Air Transport Security Authority Act*, de 2002, sujeitando-se também às disposições do *Aeronautics Act*, de 1985.

¹⁴⁰¹ A CATSA não realize o controle de explosivos em todos os aeroportos do Canadá. Não obstante, os 89 aeroportos em que atua cobrem 99% dos passageiros aéreos. Sobre o assunto, vide Canada. Canadian

- a transferência de fundos para a RCMP dentro do Programa Canadense de Proteção aos Transportadores Aéreos (*Canadian Air Carrier Protective Program*), que coloca oficiais da RCMP a bordo de vôos determinados pelo Ministro dos Transportes e em todos os vôos com destino ao *Reagan National Airport*, em Washington D.C.;
- a implementação de mecanismos de identificação para melhorar o controle do acesso de não-passageiros a áreas restritas dos grandes aeroportos do país, aí incluído um novo documento de identidade com dados biométricos;
- o controle aleatório (*random screening*) de não-passageiros (por exemplo, tripulantes, funcionários das lojas nos terminais, carregadores) que acessem áreas restritas dos principais aeroportos;
- contribuição ao financiamento da segurança dos aeroportos¹⁴⁰².

A CATSA desenvolve procedimentos de segurança para aeroportos e companhias aéreas, tanto para controle de passageiros quanto de bagagem. Apesar de verificarem todos os passageiros que estão a embarcar, os funcionários da CATSA não têm poder de polícia, mas podem realizar uma detenção em flagrante como qualquer cidadão e encaminhar imediatamente a pessoa sob custódia à autoridade policial do aeroporto. Não tem qualquer responsabilidade, ademais, no controle do frete ou cargas, nem com o correio aéreo¹⁴⁰³.

No que concerne especificamente à inteligência, a CATSA a recebe do *Transport Canada*, mas não costuma receber informações dos demais entes da comunidade de segurança e inteligência. Ademais, o conteúdo dos relatórios normalmente é genérico, não se referindo a pessoas em particular¹⁴⁰⁴.

Air Transport Security Authority. “*The Canadian Air Transport Security Authority: An Overview*”. Disponível em http://www.catsa-acsta.gc.ca/english/about_propos/mandat.pdf (acesso em 09/02/2008).

¹⁴⁰² Sobre o assunto, vide o depoimento de Jacques Duchesneau, CEO da CATSA no *Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act*, em 14 de novembro de 2005. Disponível em <http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/anti-e/pdf/19issue.pdf> (acesso em 09/02/2008) [Testimony of Jacques Duchesneau, CEO of CATSA].

¹⁴⁰³ Um vez que seu mandato diz respeito precipuamente à fiscalização de bens proibidos, a CATSA normalmente não reúne informações sobre pessoas. Entretanto, a empresa pode reter informação do passageiro se detectar explosivos em sua bagagem.

¹⁴⁰⁴ *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 182.

Canadian Coast Guard

A Guarda Costeira Canadense¹⁴⁰⁵ é a autoridade civil de segurança marítima no Canadá, sendo a proprietária e operado da frota civil de embarcações marítimas do Governo. É organização descentralizada que opera como agência especial subordinada ao Ministério da Pesca e Oceanos.

Na área de segurança, a Guarda Costeira dá apoio ao DND e ao *Transport Canada* para segurança marítima, busca e salvamento, resgate, comunicações, gerenciamento de tráfego, quebra-gelo, poluição marinha e outras emergências. A cooperação com a RCMP tem crescido, inclusive na área de inteligência¹⁴⁰⁶. De toda forma, há muitas críticas à eficiência da Guarda Costeira para lidar com ameaças como o terrorismo, o crime organizado, e a entrada ilegal de pessoas e coisa no Canadá através das fronteiras marítimas. Segundo Hamilton¹⁴⁰⁷, as costas canadenses estão virtualmente indefesas. Nem as embarcações nem o pessoal da Guarda Costeira portam armas ou têm treinamento para fazer frente a criminosos¹⁴⁰⁸. Parte da frota é antiga e as capacidades das embarcações são limitadas¹⁴⁰⁹.

Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC)

O Centro de Análise de Operações e Declarações Financeiras do Canadá (*Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada – FINTRAC*)¹⁴¹⁰ é a unidade de inteligência financeira (FIU) do país. Suas funções compreendem a reunião e análise de informações e a identificação e a divulgação de transações financeiras suspeitas, entre as quais as operações relacionadas a lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Criado em 2000, o Centro compõem a rede internacional

¹⁴⁰⁵ Homepage da Guarda Costeira: <http://www.ccg-gcc.gc.ca/>.

¹⁴⁰⁶ Para uma síntese das atividades da Guarda Costeira em segurança nacional, vide *Arar Commission Report, Dec/2006*, pp. 184-185.

¹⁴⁰⁷ Hamilton, *op. cit.*, pp. 105-107.

¹⁴⁰⁸ Ao contrário da maioria das guardas costeiras do mundo, a canadense não tem poder de polícia.

¹⁴⁰⁹ “*Today’s coast guard cannot protect our perimeter. It does not have the weapons, training or vessels for this task, yet no institution is more familiar with our waters. (...) It’s only common sense that our coast guard should be given the responsibility and weapons to secure our own waters, but that would mean a sizeable increase in funding for new ships as more than 50 percent of the fleet is past its half-life (...).*” Hamilton, *op. cit.*, p. 106.

¹⁴¹⁰ Homepage do FINTRAC: <http://www.fintrac.gc.ca/>.

de unidades de inteligência financeiras que combatem as ações de criminosos e terroristas nessa área¹⁴¹¹.

Por meio do FINTRAC, o Canadá participa das reuniões e atividades do Grupo de Ação Financeira Internacional contra Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF)¹⁴¹², organização constituída no âmbito da OCDE para reunir esforços da comunidade internacional no combate a crimes financeiros como lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo¹⁴¹³. Assim, o Centro foi criado para detectar e desencorajar a lavagem de dinheiro e prover informações essenciais em apoio a investigações e processos judiciais contra esses delitos financeiros. Em dezembro 2001, em virtude dos atentados de 11/09, que conduziram à aprovação pelo GAFI das “9 Recomendações Especiais sobre Financiamento do Terrorismo”¹⁴¹⁴, o mandato do FINTRAC foi expandido para incluir a detecção e a dissuasão de atividades de financiamento do terrorismo.

Na estrutura do Ministério das Finanças, o FINTRAC tem como missão prover os órgãos de aplicação da lei e os serviços de inteligência com inteligência financeira a respeito de lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo, e ameaças à segurança do Canadá, garantida a proteção às informações sob sua guarda. Assim, é parceiro importante das principais agências, como o CSIS, a RCMP e a CBSA.

Apesar de receber informação e inteligência das mais distintas fontes, o FINTRAC tende usualmente a reuni-las a partir de cinco canais principais:

- de outros órgãos federais¹⁴¹⁵;
- das unidades de inteligência financeira estrangeiras¹⁴¹⁶;

¹⁴¹¹ Os principais dispositivos legais que regulam as atividades do FINTRAC são: *Anti-Terrorism Act, Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, 2000; *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Regulations*, 2002; *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Suspicious Transaction Reporting Regulations*, 2001. Acrescente-se a estas, a legislação internacional de combate à lavagem de dinheiro e as recomendações do GAFI.

¹⁴¹² Homepage do GAFI: <http://www.fatf-gafi.org>.

¹⁴¹³ Vide Capítulo II.

¹⁴¹⁴ Disponíveis em: http://www.fatf-gafi.org/document/9/0,3343,en_32250379_32236920_34032073_1_1_1_1,00.html (acesso em 09/02/2008).

¹⁴¹⁵ “The RCMP (including the National Security Operations Branch) and other municipal or provincial police forces, CSIS, the CSE, ITAC, the CBSA, the CRA, DFAIT and SIRC may voluntarily provide information to FINTRAC concerning suspected money laundering and terrorist financing operations. However, FINTRAC cannot request specific information from these agencies.” *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 186.

¹⁴¹⁶ Por exemplo, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) brasileiro. As FIU podem fornecer informações sobre pessoas e operações suspeitas voluntariamente ou por requisição do FINTRAC, garantido o sigilo dos dados fornecidos.

- de relatórios e declarações do setor privado – por exemplo, dos bancos e casas de câmbio;
- de relatórios da CBSA¹⁴¹⁷; e
- de inspeções nas entidades declarantes¹⁴¹⁸.

A maior parte da informação recebida pelo FINTRAC vem do setor privado¹⁴¹⁹. Qualquer organização que preste serviços financeiros, como bancos, corretoras, agências de custódia, empresas de remessa de ativos ao exterior, casas de câmbio, deve declarar ao FINTRAC:

- toda operação realizada que envolva transações em dinheiro, inclusive saques, em valor superior a C\$ 10 mil (dez mil dólares canadenses);
- transferências eletrônicas internacionais de quantias superiores a C\$ 10 mil (dez mil dólares canadenses), se o emissor ou receptor estiver fora do Canadá;
- transações suspeitas;
- informações sobre qualquer organização que controle ou seja proprietária de bens de grupos terroristas conforme listado no Código Penal¹⁴²⁰.

O Centro produz documentos para orientar as instituições financeiras a identificar o que são operações suspeitas¹⁴²¹, mas identificação da transação em si é atribuição da instituição declarante, sendo obrigatória a notificação ao FINTRAC. Ademais, o Centro tem acesso a bancos de dados comerciais, e acesso limitado aos bancos de dados da RCMP e do *Canadian Police Information Centre*¹⁴²².

¹⁴¹⁷ Quaisquer movimentos de capitais através das fronteiras de valor superior a C\$ 10 mil (dez mil dólares canadenses) identificados pela CBSA são informados ao FINTRAC.

¹⁴¹⁸ *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, S.C. 2000, s. 54 [PCMLTFA]*.

¹⁴¹⁹ Acontece o mesmo no Brasil com o COAF.

¹⁴²⁰ *Criminal Code*, c. 83.1. Esses procedimentos seguem o padrão internacional recomendado pelo GAFI em suas 40 Recomendações contra Lavagem de Dinheiro e 9 Recomendações sobre Financiamento do Terrorismo. O Brasil, membro do GAFI, adota procedimentos semelhantes.

¹⁴²¹ Sobre o assunto, vide Canada. Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada. “*Guideline 2: Suspicious Transactions*”. Disponível em http://www.fintrac.gc.ca/publications/guide/guide_e.asp (acesso em 09/02/2008).

¹⁴²² “*FINTRAC analyzes data to identify patterns that suggest terrorist financing or money laundering activity. To do this, FINTRAC uses its own databases, public and commercially available databases, and other government databases. Where it has reasonable grounds to suspect that information that it is authorized to disclose would be relevant to an investigation or prosecution of terrorist financing or money-laundering offences, FINTRAC must share that information with the RCMP or other appropriate police forces. Where it has reasonable grounds to suspect that such information would be relevant to threats to the security of Canada, FINTRAC must disclose information to CSIS. FINTRAC must disclose information that it suspects is relevant to the investigation or prosecution of terrorist-financing or money-laundering offences to the Canada Revenue Agency if it also determines that the information relates to an*”

As análises completas realizadas pelo FINTRAC sobre pessoas ou transações suspeitas de lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo estão disponíveis apenas para agentes de polícia ou oficiais do CSIS, e podem ser divulgadas apenas por decisão judicial. O Centro não estabelece restrições às agências de inteligência doméstica para as quais tenha fornecido informações. Entretanto, há limitações à divulgação e uso dos dados oriundos de outras unidades de inteligência financeira.

Canadian Revenue Agency (CRA)

A Receita Federal do Canadá (*Canadian Revenue Agency – CRA*)¹⁴²³ também possui seu segmento de inteligência. Um dos focos de suas atividades de segurança nacional diz respeito ao controle das organizações beneficentes do país, verificando possíveis vínculos de algumas delas com o financiamento do terrorismo¹⁴²⁴. A Lei Antiterror prevê que uma entidade beneficente pode perder seu status se o Ministro da Fazenda (*Minister of National Revenue*) ou o da Segurança Pública entenderem que há motivos razoáveis para crer que organização tem alguma relação com financiamento de grupos ou atividades terroristas¹⁴²⁵, sendo emitido um documento (certificado) sobre isso¹⁴²⁶.

offence of evading or attempting to evade paying taxes or duties imposed by a statute administered by the Minister of National Revenue (e.g., the Income Tax Act). The CRA reviews these disclosures to determine whether to undertake tax enforcement action.” Arar Commission Report, Dec/2006, p. 187.

¹⁴²³ Homepage da CRA: <http://www.cra-arc.gc.ca/>.

¹⁴²⁴ A CRA encontra suas atividades regulamentadas pelo *Charities Registration (Security Information) Act, 2001 (CRSIA)*, e pelo *Income Tax Act, 1985*, entre outras normas.

¹⁴²⁵ Uma prática identificada pelas autoridades internacionais é o financiamento do terrorismo por meio de associações beneficentes, que arrecadam fundos para grupos que promovem o terror. No caso do terrorismo islâmico, muitas vezes essas organizações se aproveitam da caridade ou da boa-fé de doadores que não sabem o real destino do dinheiro. Vale lembrar que o Islã é uma religião baseada na caridade, e não é incomum que muçulmanos da Europa e das Américas façam doações para os pobres e necessitados da África e do Oriente Médio.

¹⁴²⁶ *“The CRSIA process is similar to that used in security certificate cases under the Immigration and Refugee Protection Act, although to date no certificates have been issued under the CRSIA. After a certificate has been signed and issued by the two ministers, a Federal Court judge reviews its reasonableness. In making this determination, the judge may review and rely upon information that the judge determines must be kept secret from the charity because its disclosure would harm national security or endanger the safety of any person. The judge must give the charity a summary of the information that reasonably informs the charity of the circumstances giving rise to the certificate, but that does not include any information that in the judge’s opinion, would harm national security if disclosed. If the certificate is found to be reasonable, the organization is denied registration as a charity or stripped of charitable status for seven years. The judge’s decision may not be appealed.” Arar Commission Report, Dec/2006, pp. 189-190.*

Cabe à CRA, por meio de sua Diretoria de Organismos de Beneficência analisar dados, avaliações de inteligência, memorandos e outros documentos classificados fornecidos pelo CSIS ou pela RCMP, para verificar indícios de uso de organizações de caridade para financiamento do terrorismo. Ao concluir sua avaliação, a CRA prepara recomendação ao Ministro da Fazenda sobre a emissão de certificado de recusa ou perda da beneficência. Paralelamente, o CSIS ou a RCMP fazem o mesmo para seu Ministro.

A CRA naturalmente reúne informação sobre os contribuintes a qual pode ser útil, por exemplo, nas investigações sobre terrorismo. O compartilhamento de dados entre a CRA e os órgãos de segurança e inteligência do Canadá tem crescido nos últimos anos, com destaque para o fornecimento de informações ao *Anti-Terrorism Financing Group* da RCMP.

Foreign Affairs and International Trade Canada (DFAIT)

Desde sempre a atividade diplomática envolve a reunião de dados sobre o estrangeiro¹⁴²⁷, competindo ao pessoal do serviço exterior a obtenção de informações que permitam a seu Governo ter um panorama de outros países e eventos internacionais em curso que lhe auxilie no processo decisório. Essa atividade diplomática nada mais é que uma modalidade de produção de inteligência¹⁴²⁸.

O Ministério dos Assuntos Exteriores e do Comércio Internacional (*Foreign Affairs and International Trade Canada – DFAIT*)¹⁴²⁹ é o órgão do Governo responsável pelas relações exteriores do Canadá. Estão sob a égide do DFAIT as embaixadas, alto-comissariados¹⁴³⁰ e consulados, totalizando cerca de 270 escritórios em 190 países e organizações internacionais¹⁴³¹. O Ministério é por natureza o órgão

¹⁴²⁷ Vide Capítulo I.

¹⁴²⁸ “Many professionals see an embassy abroad as an intelligence collection platform. Diplomatic reporting is often construed as overt, but classified, intelligence information. (...) The Department of Foreign Affairs must be kept at arm's length lest the collection and production of the objective and policy-neutral intelligence gathering be tainted by the departmental need to produce policy advice to the minister and Prime Minister.” James Gould. *Testimony of James Gould, as individual, op. cit.*

¹⁴²⁹ Homepage do DFAIT: <http://www.dfait.gc.ca/>.

¹⁴³⁰ Países-membros da comunidade britânica têm suas missões diplomáticas em outras nações do *Commonwealth* designadas como alto-comissariados.

¹⁴³¹ São quase 10 mil funcionários, entre membros do serviço exterior, 3 mil outros funcionários e cerca de 4.600 empregados locais que trabalham nas missões canadenses no estrangeiro. Interessante observar a quantidade de funcionários locais trabalhando nas missões, em contrapartida ao pequeno contingente de

negociador na esfera internacional, sendo responsável pela negociação e celebração dos tratados, muitos dos quais sobre combate ao terrorismo.

Na estrutura do DFAIT convém destacar a Divisão de Crime Internacional e Terrorismo, cuja função principal é coordenar e participar de esforços internacionais de combate ao terrorismo, inclusive no âmbito de organizações internacionais como a ONU e a OTAN. Também essa Divisão é responsável pela lista de organizações terroristas identificadas pelo Governo canadense. Junto com a Divisão de Crime Internacional e Terrorismo atua o Escritório Jurídico, contribuindo para elaborar a posição canadense nos regimes internacionais sobre o tema¹⁴³².

Não obstante, para fins do presente trabalho, o setor mais importante do DFAIT é a Divisão de Inteligência Externa (*Foreign Intelligence Division – ISI*), que produz inteligência para a proteção de cidadãos e instalações canadenses no exterior, e em apoio ao processo decisório tático e estratégico¹⁴³³. Além disso, compete à ISI o gerenciamento dos casos de expulsão de diplomatas canadenses do território de outros países por motivos de segurança e, ainda, dos incidentes terroristas envolvendo cidadãos canadenses no exterior.

A ligação entre o DFAIT e outras agências da comunidade de inteligência é feita pela ISI, com vínculos estreitos com o CSIS, a RCMP, a CBSA, o CSE, o DND e o PCO. Ademais, a ISI supervisiona a coleta, análise e difusão de inteligência externa no âmbito do DFAIT, que mantém oficiais de inteligência permanentemente nas missões como Washington, Londres, Canberra, entre outras.

canadenses. De toda maneira, os diplomatas canadenses são muito bem preparados, pertencendo a uma das carreiras mais importantes e prestigiadas da Administração Pública do país.

¹⁴³² “Through its Legal Bureau and its International Crime and Terrorism Division, DFAIT plays the lead role in the listing of terrorist entities under the United Nations Suppression of Terrorism Regulations (UNSTR) and the United Nations Afghanistan Regulations (UNAR). Like the Criminal Code list, the UNSTR and the UNAR lists include the names of individuals as well as groups or organizations. The UNAR and the UNSTR are distinct listing processes. The UNAR applies by reference to all individuals and entities designated by the Security Council Committee established under Security Council Resolution 1267 (the 1267 Committee), that is, to members of the Taliban, and to Osama Bin Laden and his associates. The UNSTR applies to two groups: first, the individuals and entities on the 1267 Committee list; and second, individuals and entities listed by the Governor in Council in Schedule 1 to the regulations.” *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 192.

¹⁴³³ “(...) Between arranging for scholarship exchanges, reviewing travel plans for non-governmental organizations, reading the local newspapers, and passing the canapés when networking with peers, a political officer, especially a junior one, might receive any number of interesting assignments. During the abortive putsch that signalled the end of the Soviet Union, a Canadian political officer was in the crowd; apparently there was one at Tiananmen Square when the Chinese military rolled in; and one was scrambling off the grandstand at the assassination of Anwar Sadat. One need not to be James Bond to keep an eye on history as it unfolds.” Thompson, “Diplomats”. In: Hamilton, *op. cit.*, p. 119.

A ISI prepara análises de informações diárias e relatórios sobre entrevistas com pessoas que tenham viajado para países de interesse da inteligência ou que tenham informação sobre esses países que não seja de domínio público. Enquanto as avaliações correntes do ISI se concentram em eventos de alto interesse em política externa, sendo usualmente relacionadas a um tema em particular – cita-se, como exemplo, o programa nuclear iraniano –, o *International Assessment Staff* do PCO volta sua análise a um espectro mais amplo e de longo prazo – v.g., perspectivas de transformações com o término de mandato de determinado líder político de outro país. Já o enfoque do ITAC, que também produz análise de informações externas, é em ameaças à segurança do Canadá, como o desenvolvimento do extremismo islâmico¹⁴³⁴.

Além de produzir inteligência externa para consumo próprio¹⁴³⁵ e para o assessoramento político e operacional do Governo¹⁴³⁶, o DFAIT também é responsável pela sua segurança orgânica, tanto de pessoas quanto de áreas e instalações, bem como de sistemas de informação canadenses pelo mundo.

Registre-se, finalmente, que o DFAIT possui memorandos de entendimento com o CSIS e a RCMP, mantendo oficiais de ligação dessas agências em várias missões no exterior. Esses oficiais mantêm o contato com a comunidade de segurança e inteligência do país em que se encontram e produzem informações que são compartilhadas com o próprio DFAIT e outras instituições canadenses.

Privy Council Office (PCO)

Já se falou do PCO. Em termos de segurança nacional e atividade de inteligência, o PCO conta com três pilares de assessoramento do Primeiro-Ministro e do Gabinete: o Assessor de Segurança Nacional do Premier (*National Security Advisor to the Prime Minister*); a Secretaria de Segurança e Inteligência (*Security and Intelligence Secretariat*)¹⁴³⁷; e o Escritório de Análise Internacional (*International Assessment Staff*

¹⁴³⁴ *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 194.

¹⁴³⁵ “(...) DFAIT also considers itself a major consumer of foreign intelligence. The department advises me that over 400 clients at its Ottawa headquarters, along with staff at 60 missions abroad, receive substantial amounts of foreign intelligence on a daily basis.” *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 194.

¹⁴³⁶ Canadá. PCO. *The Canadian Security and Intelligence Community: Helping Keep Canada and Canadians Safe and Secure*, op. cit., p. 11.

¹⁴³⁷ Sobre a *Security and Intelligence Secretariat*, vide: http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=secretariats&sub=si-sr&doc=si-sr_e.htm (acesso em 10/02/2008).

– IAS)¹⁴³⁸. Além disso, o PCO participa do *Threat Assessment Working Group* e o PCO *Security Operations* preside o *Departmental Security Officers' Readiness Committee*.

Função importante do PCO é determinar as prioridades de inteligência e promover a coordenação efetiva entre os membros da comunidade de segurança e informações, auxiliando-os a apresentarem propostas de prioridades estratégicas aos ministros.

O Assessor de Segurança Nacional é o principal assessor do Primeiro-Ministro e do Gabinete em matéria de segurança nacional. Auxiliado pela *Security and Intelligence Secretariat* e pelo *International Assessment Staff*, coordena as atividades entre os membros da comunidade de inteligência e busca estabelecer um quadro conjunto sobre as ameaças à segurança do Canadá, a partir dos relatórios e das informações fornecidas por cada agência. Também mantém contato com membros da comunidade de segurança e inteligência de outros países. É, ainda, o vice-ministro para o CSE.

A *Security and Intelligence Secretariat* assessora o Gabinete e o Primeiro-Ministro no gerenciamento da segurança nacional e da inteligência, e na coordenação das atividades do Governo de gerenciamento de crises. Também atua junto com outros departamentos no gerenciamento das atividades na fronteira com os EUA¹⁴³⁹. Já o IAS produz avaliações estratégicas sobre desenvolvimento e tendências em outros países que possam afetar os interesses do Canadá, tanto em termos econômicos quanto de segurança¹⁴⁴⁰. Ambas as organizações devem trabalhar em estreita sintonia com as demais agências de segurança e inteligência do país.

¹⁴³⁸ Sobre o *International Assessment Staff*, vide http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=secretariats&sub=ias-bei&doc=ias-bei_e.htm (acesso em 10/02/2008).

¹⁴³⁹ “In conjunction with other federal departments and PCO secretariats, the S&I Secretariat works on issues related to managing the Canada-U.S. border. The Secretariat coordinates and monitors the implementation of the security component of the Security and Prosperity Partnership of North America, which includes the exchange of terrorist watch list data and information on high-risk travellers or cargo; the development of compatible mechanisms for screening travellers; compatible export control, visa and lookout policies; joint inspections of certain maritime vessels; the development of interoperable communications systems; and joint planning for critical cross-border infrastructure protection. Other departments and agencies involved in managing the Canada-U.S. border include the CBSA, CIC, the Canadian Coast Guard/DFO, DFAIT, the Public Health Agency of Canada, NRCAN, CSIS, the RCMP, PSEPC and Transport Canada.” *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 197.

¹⁴⁴⁰ “Analysts draw from all sources of information — open-source to classified. Through ITAC, the IAS receives terrorism analysis reports from ITAC’s partners in the U.K., the U.S., Australia and New Zealand. In addition, the IAS receives intelligence assessments directly from key partners (the U.S., the U.K., Australia, New Zealand, Spain, Germany, Belgium and Singapore). Intelligence other than assessments comes via CSIS and the CSE. Much of this material is available to ITAC via partner

Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC)

O Ministério da Segurança Pública e Defesa Civil (*Public Safety and Emergency Preparedness Canada* – PSEPC) foi criado em 2005, sob os auspícios do *Solicitor General* do Canadá. A partir de fevereiro de 2006, o ministério foi reorganizado sob o nome de Ministério da Segurança Pública, de modo que o PSEPC tornou-se uma atividade da pasta. Seu Ministro, a partir de então chamado Ministro da Segurança Pública, tem autoridade sobre todos os assuntos vinculados à segurança pública e de defesa civil que não estejam explicitamente assinalados para outro ministério.

As agências de segurança e inteligência pertencem à estrutura do Ministério da Segurança Pública e reportam-se ao titular da pasta, com destaque para a RCMP, o CSIS e a CBSA (Quadro IV.5). O Escritório do Inspetor-Geral do CSIS, bem como a *Commission for Public Complaints Against the RCMP* e a *RCMP External Review Committee*, todos três órgãos de controle interno dos serviços de segurança e inteligência também se subordinam diretamente ao Ministro ou ao Vice-Ministro. Com cerca de 52 mil funcionários, orçamento do Ministério em 2006-2007 foi de C\$ 6 bilhões¹⁴⁴¹.

Enquanto o PCO exerce um papel de liderança como organismo central de coordenação do Governo, o Ministério da Segurança Pública é o órgão principal de desenvolvimento de políticas para a segurança nacional¹⁴⁴². Também cabe ao

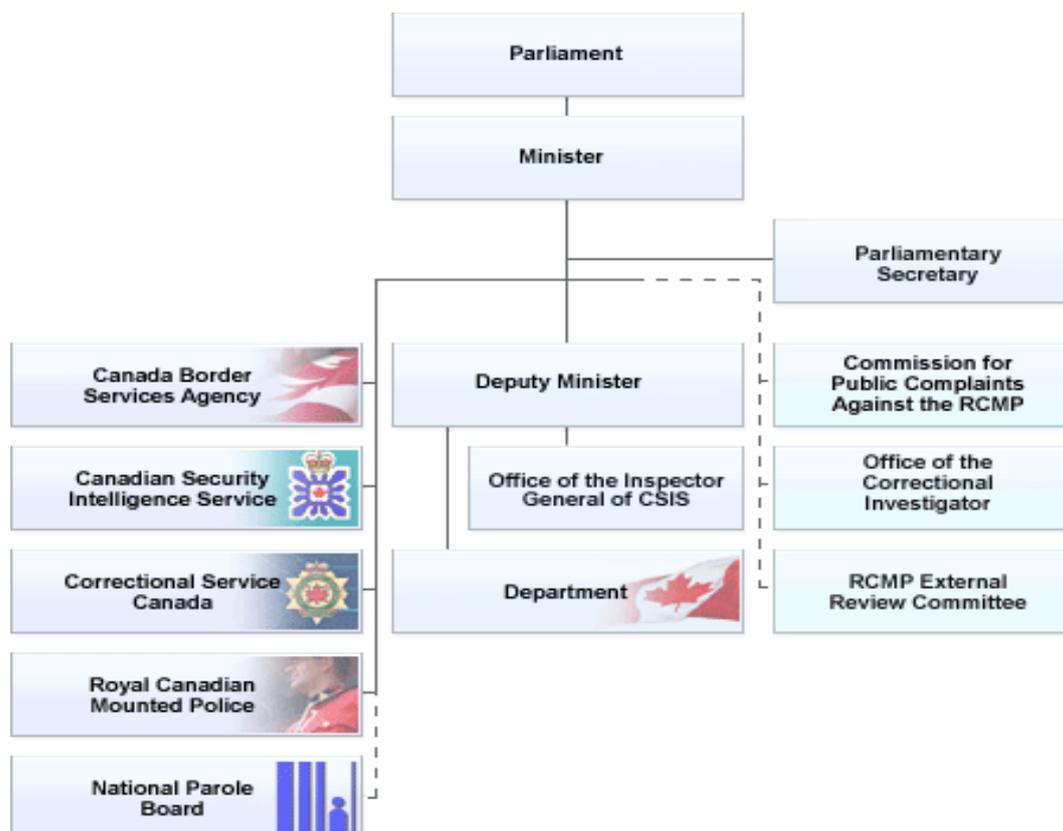
agencies, but what the IAS receives from foreign partners is also posted on a secure network to which ITAC has direct access. IAS provides its assessments for the Prime Minister, other senior ministers and senior decision makers in government agencies, including Agriculture and Agri-Food Canada, the Bank of Canada, the CBSA, CFIA, CIC, CIDA, the CSE, CSIS, Environment Canada, EDC, Health Canada, Industry Canada, the Canadian Commercial Corporation, Justice Canada, Natural Resources Canada, PCO, PSEPC, the RCMP, SIRC, Transport Canada, Infrastructure and Communities, DND, DFAIT, Human Resources and Social Development, the National Energy Board, Finance Canada (occasionally) and Treasury Board Secretariat (infrequently).” Arar Commission Report, Dec/2006, p. 198.

¹⁴⁴¹ Canada. Public Safety and Emergency Preparedness Canada. *Departmental Performance Report for the period ending March 31, 2007*. Ottawa, 2007. Disponível em <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2006-2007/inst/psp/psp-eng.pdf> (acesso em 10/02/2008).

¹⁴⁴² “From a policy perspective, PSEPC provides advice and support to the Minister relating to the direction, control and accountability of CSIS and the national security activities of the RCMP and the CBSA. The department is also involved in developing and reviewing ministerial directives on national security, and is responsible for developing legislation that affects PSEPC portfolio agencies. In addition, PSEPC has created the Cross-Cultural Roundtable on National Security, which is intended to facilitate dialogue between the Canadian government and different cultural communities within Canada.” *Arar Commission Report, Dec/2006, p. 201.*

Ministério, a partir da inteligência recebida, organizar os mecanismos de pronta-resposta a crises relacionadas à segurança nacional, à segurança pública e à defesa civil.

Quadro IV.5. Estrutura Principal do Ministério da Segurança Pública¹⁴⁴³
(*Public Safety Canada*)



Fonte: *Public Safety Canada*¹⁴⁴⁴

A inteligência que chega ao PSEPC é proveniente das agências subordinadas, de outros serviços de informações do Governo e do ITAC¹⁴⁴⁵. Essa

¹⁴⁴³ Em fevereiro de 2008.

¹⁴⁴⁴ <http://www.publicsafety.gc.ca/abt/www/index-eng.aspx> (acesso em 10/02/2008)

¹⁴⁴⁵ “The department receives classified national security intelligence information from its own portfolio agencies, from other government agencies and through the Integrated Threat Assessment Centre. PSEPC receives information on “national security matters” (within the meaning of the National Security Policy) from the following federal organizations, excluding its portfolio agencies: PCO, DND, the CSE, DFAIT, Transport Canada, Environment Canada, CIC, the CRA, the Canadian Food Inspection Agency, the Public Health Agency of Canada and Health Canada, and the Canadian Nuclear Safety Commission. Information from ITAC comes to PSEPC principally as intelligence threat assessments. PSEPC also has two analysts seconded to ITAC. Occasionally, CSIS, ITAC or RCMP intelligence products may refer to individuals. PSEPC does not normally have access to the operational details of RCMP national security investigations, nor to RCMP databanks. Similarly, it does not have direct access to CSIS databases.” Arar Commission Report, Dec/2006, p. 202.

informação e inteligência é usada pelo próprio Ministério e compartilhada com autoridades provinciais e municipais. Há, ainda, informação de caráter geral que pode ser compartilhada com o setor privado, dentro da política do Ministério de proteção ao conhecimento e a infra-estruturas críticas.

Outros órgãos envolvidos com segurança e inteligência

Além das entidades assinaladas, há outros setores do Governo compondo a comunidade de inteligência. De fato, a maioria dos ministérios tem um departamento ou secretaria – por menor que seja – voltado à inteligência e com algum contato com as principais agências e departamentos – CSIS, RCMP, PCO, CSE, DFAIT, ITAC. Muitos têm representação no ITAC, recebem relatórios do órgão e compartilham informação em seu âmbito.

Health Canada e Public Health Agency of Canada (PHAC)

Há, por exemplo, no Ministério da Saúde (*Health Canada*)¹⁴⁴⁶, a *Public Health Agency of Canada (PHAC)*¹⁴⁴⁷, criada em 2004. A agência, parte do sistema federal de segurança, estuda assuntos como doenças infecto-contagiosas e ataques nucleares, químicos e biológicos/bacteriológicos, suas conseqüências para a saúde pública e a estabilidade econômica e social do Canadá. Assim, o Ministério da Saúde e a PHAC contribuem com a comunidade de segurança e inteligência com assessoramento técnico em saúde pública e por meio de análises e avaliações sobre ameaças e impactos para a segurança nacional de problemas sanitários.

Ainda na área de saúde, há o *Centre for Emergency Preparedness and Response (CEPR)*¹⁴⁴⁸, a autoridade central de coordenação de segurança em saúde pública. Entre as atribuições do CEPR estão:

- o desenvolvimento e a manutenção de planos de contingência para situações de emergência para a PHAC e o Ministério da Saúde;

¹⁴⁴⁶ Homepage do Ministério da Saúde: <http://www.hc-sc.gc.ca/>.

¹⁴⁴⁷ Homepage da PHAC: <http://www.phac-aspc.gc.ca/>.

¹⁴⁴⁸ Homepage do CEPR: <http://www.phac-aspc.gc.ca/cepr-cmiu/index.html>.

- ser a autoridade sanitária do Governo canadense na área de bioterrorismo, serviços de saúde de emergência e intervenções de emergência;
- avaliar os riscos à saúde pública em casos de emergência;
- gerenciar a Rede Mundial de Informação em Saúde Pública (*Global Public Health Information Network – GPHIN*), um sistema global de alerta baseado na internet para monitorar e sinalizar ameaças e emergências de saúde, aí incluídos ataques bioterroristas e exposição a riscos radio-nucleares¹⁴⁴⁹;
- participar na elaboração das políticas canadenses de saúde e resposta a emergências para assegurar que as mesmas respondem a ameaças à saúde pública e à segurança em geral, em colaboração com outros órgãos domésticos e internacionais voltados à saúde e segurança, por exemplo, a Organização Mundial da Saúde (OMS)¹⁴⁵⁰;
- administrar as normas federais referentes a saúde pública que regem a segurança e o saneamento de laboratórios, bem como medidas de quarentena e outros assuntos similares.

Em virtude dos acontecimentos de 11/09/2001, foi criado no CEPR o cargo de Assessor Especial em Inteligência sobre Ameaças Médicas (*Special Advisor/Medical Threat Intelligence*). A partir de então, o Ministério da Saúde estreitou o contato, por meio do referido Assessor, com a comunidade de inteligência. O Ministério e a PHAC fornecem as informações contextuais e técnicas para os relatórios de inteligência do PCO e das agências de informações, e recebe inteligência desses órgãos – inclusive material sigiloso. Também são transmitidos pela CBSA ao Ministério da Saúde e à PHAC os registros de nomes de passageiros referentes a viajantes que cheguem ao Canadá e possam representar riscos à saúde pública¹⁴⁵¹. Finalmente, tanto o

¹⁴⁴⁹ Para maiores informações sobre o sistema, vide o comunicado da PHAC, de novembro de 2004, intitulado “*Global Public Health Intelligence Network*”, disponível em http://www.phac-aspc.gc.ca/media/nr-rp/2004/2004_gphin-rmispbk_e.html (acesso em 10/02/2008), bem como o sítio da PHAC que trata do assunto: <http://www.phac-aspc.gc.ca/gphin/index-eng.php> (acesso em 10/02/2008).

¹⁴⁵⁰ Para maior informações sobre o Centro vide: Canada. Health Canada. *Protecting the Health and Safety of Canadians: The Centre for Emergency Preparedness and Response*. Ottawa: Publications Health Canada, 2002.

¹⁴⁵¹ Vale lembrar que em 2003 o Canadá foi um dos países afetados pela Gripe Aviária e também pela Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS), doença respiratória que afligiu o mundo naquele ano, o que exigiu das autoridades sanitárias do país medidas de emergência para lidar com a ameaça de uma epidemia. A *homepage* da PHAC tem um sítio dedicado ao problema (<http://www.phac-aspc.gc.ca/sars-sras-gen/index.html>, acesso em 10/02/2008), bem como publicações interessantes como o documento

Ministério como a Agência têm representantes no ITAC e no Centro Nacional de Operações da RCMP (*National Operations Centre – NOC*) quando este é ativado.

Canadian Food Inspection Agency (CFIA)

A Agência Canadense de Inspeção Alimentar (*Canadian Food Inspection Agency – CFIA*)¹⁴⁵² é o órgão do governo federal encarregado da produção de regras e de programas de inspeção de alimentos, de proteção a plantas e de saúde animal. Trabalha em parceria com a CBSA para evitar a entrada irregular de alimentos, plantas e animais no país e desenvolve políticas de controle e resposta a ameaças e emergências relacionadas a sua área de competência. Nesse sentido, a Agência estabeleceu o *Information Gathering and Analysis Team*, seu setor de inteligência encarregado de reunir informações e produzir conhecimento de inteligência sobre os temas relacionados ao mandato da CFIA¹⁴⁵³. A Agência também é parceira do ITAC.

Environment Canada

O Ministério do Meio Ambiente do Canadá (*Environment Canada*)¹⁴⁵⁴ tem o seu setor de aplicação da lei e de proteção ao meio ambiente e à fauna do país, a Diretoria de Aplicação da Lei (*Enforcement Branch*). A Diretoria fornece informação, inteligência e expertise em apoio a iniciativas de segurança nacional, aí incluída a segurança dos transportes e da fronteira. É responsável também pelo controle e prevenção de delitos e infrações ambientais. O órgão também possui programas de inteligência relacionados às atribuições de *law enforcement* de seu mandato, atuando em parceria com outras agências da comunidade de informações¹⁴⁵⁵. Apesar de seu

“*Health Canada’s Preparedness for and Response to Respiratory Infections Season and the Possible Re-emergence of SARS - Fall/Winter 2003-04*” [Ottawa, 2004. Disponível em <http://www.phac-aspc.gc.ca/sars-sras/ris-sir/pdf/hc-pr-ris-sars.pdf> (acesso em 10/02/2008)].

¹⁴⁵² Homepage da CFIA: <http://www.inspection.gc.ca/>.

¹⁴⁵³ “(...) *Along with the RCMP, this team is a member of the Canadian delegation to the Science and Technology Intelligence Group. It has access to classified and public information from various sources, including interdepartmental working groups, and information sharing arrangements. The RCMP and the Food Inspection Agency co-operate and share information related to protecting the food industry. The Agency also has the capacity to use the geographic information system (GIS) to locate all Canadian farms, feedlots, food and animal industry and infrastructure in an emergency response scenario.*” *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 205.

¹⁴⁵⁴ Homepage do Ministério do Meio Ambiente: <http://www.ec.gc.ca/>.

¹⁴⁵⁵ “*Environment Canada also runs intelligence programs, which are linked to the department’s law enforcement mandate. These programs gather and analyze information in relation to chemical manufacturing and associated industries, trade in endangered animals, plants and animal parts, and the*

pequeno efetivo – 20 oficiais –, o setor tem atuado de maneira significativa na área de inteligência para proteção ao meio ambiente¹⁴⁵⁶.

Natural Resources Canada

O Ministério dos Recursos Naturais do Canadá (*Natural Resources Canada*)¹⁴⁵⁷ tem por mandato a proteção a infra-estrutura crítica sob jurisdição do Governo federal, aí compreendidas as instalações no Canadá e aquelas que atravessam a fronteira com os EUA. Entre as infra-estruturas protegidas pelo Ministério estão as usinas nucleares, linhas de transmissão de energia, oleodutos e gasodutos. Sua competência também alcança a normatização e controle do uso de explosivo, licenças, e parte significativa das pesquisas sobre a segurança de explosivos, bem como projetos cartográficos sobre reservas e riquezas do país.

À pasta do *Natural Resources Canada* pertencem agências como o Escritório Nacional de Energia (*National Energy Board*), a Comissão Canadense de Segurança Nuclear (*Canadian Nuclear Safety Commission – CNSC*), e a empresa Energia Atômica do Canadá Ltda. Essas organizações operam com um alto grau de autonomia, inclusive no que concerne a suas relações com os membros da comunidade de segurança e inteligência¹⁴⁵⁸.

transboundary movement of hazardous waste. The intelligence programs provide information to managers and enforcement personnel within Environment Canada, and share information with external law enforcement agencies, including the RCMP, the CBSA, the Canadian Food Inspection Agency and provincial ministries of environment, for the purposes of enforcing environmental legislation.” Arar Commission Report, Dec/2006, p. 206.

¹⁴⁵⁶ *“The department has just over 20 intelligence officers, who perform both information collection and analysis functions. The intelligence programs collect information from several sources, including the Internet, departmental databases, media, universities, informants, surveillance and covert operations. Enforcement officers, or Intelligence officers designated as Enforcement officers, collect information and have powers similar to those of police officers to enforce various environmental laws. Most intelligence products and information are internal documents used for law enforcement purposes. Within the context of national security, the intelligence programs may obtain information during their activities that is relevant to another agency’s mandate, and Environment Canada may share this information. Information that might be shared would include information regarding the toxicity of certain chemicals or substances, the potential for harm of certain hazardous wastes, and the locations of these substances or wastes. Environment Canada advises me that information about companies or individuals engaged in these activities would be shared only where there are clear indicators of a potential risk to national security. To date, the only information relating to national security that Environment Canada has shared with other government departments and agencies is technical information about chemical and toxic substances. The department is hoping to substantially increase its intelligence programs.” Commission Report, Dec/2006, p. 206-207.*

¹⁴⁵⁷ Homepage do Ministério: <http://www.nrcan-rncan.gc.ca/com/>.

¹⁴⁵⁸ *Arar Commission Report, Dec/2006, p. 207.*

De fato, o Ministério interage com agências como a RCMP e o CSIS compartilhando informação e inteligência sobre a proteção a infra-estruturas críticas. O Ministério pode, ainda, requisitar oficiais da RCMP para auxiliar nas atividades de inspeção de explosivos, ao mesmo tempo em que provê a polícia federal com informações sobre detentores de licenças para explosivos, bem como de pessoas interessadas em adquiri-los ou insumos para produzi-los¹⁴⁵⁹. Participa, ainda, da vigilância sobre atividades na fronteira. Cooperação também é feita com os congêneres dos EUA e do México.

Outra atividade importante que conta com recursos e coordenação da pasta diz respeito à “Iniciativa de Pesquisa e Tecnologia Química, Biológica, Radiológica e Nuclear” (*Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Research and Technology Initiative*). Por meio desse programa, o Ministério produz pesquisa cujos resultados são compartilhados com os órgãos de segurança e inteligência, podendo ser úteis nas avaliações de risco e outros relatórios¹⁴⁶⁰. Também são desenvolvidos mecanismos para fazer frente a ameaças, aproximando a comunidade científica dos setores de segurança e inteligência¹⁴⁶¹.

Canadian Nuclear Safety Commission (CNSC)

A Comissão de Segurança Nuclear (*Canadian Nuclear Safety Commission – CNSC*)¹⁴⁶² tem funções tanto de tribunal administrativo quanto de instância normatizadora. Seu mandato consiste em regulamentar e fiscalizar o uso da

¹⁴⁵⁹ Trata-se de informação muito útil para o rastreamento de atividades terroristas.

¹⁴⁶⁰ Para maiores informações, vide o Relatório Anual do CRTI, disponível em http://www.crti.drdc-rddc.gc.ca/en/publications/annual_reports/ar05_06_pt1_e.pdf (acesso em 10/02/2008).

¹⁴⁶¹ “Since the chemical, biological, radiological, and nuclear (CBRNE) Research and Technology Initiative (CRTI) was launched in May 2002 as the federal science community's response to providing science solutions to CBRNE terrorist threats, it has been very successful in building linkages among non-traditional partners and across organizational boundaries. These new communities have increased Canada's knowledge and preparedness for countering CBRNE threats by working together on a common mission. (...) Many of the science and technology (S&T) projects have already begun to deliver results and many more are well on their way to completion. The laboratory clusters have enhanced their capability base with upgraded equipment, facilities, and training. Now CRTI must turn to strategies for sustaining this capacity. (...) As Canada plans for international events, CRTI must maintain a proactive focus to prepare against the risks of CBRNE attacks. While CRTI is constantly striving for the implementation of maturing S&T capabilities, the development and adoption of best practices and knowledge, and the operational readiness of the federal S&T community, 2008 offers an important "lead mark" to be even better prepared for CBRNE events well in advance of a significant international event such as the Olympics”. Texto extraído do sítio do programa na internet: <http://www.crti.drdc-rddc.gc.ca/en/default.asp> (acesso em 10/02/2008).

¹⁴⁶² Homepage da CNSC: <http://www.nuclearsafety.gc.ca/>.

energia e dos materiais nucleares no Canadá. Também cabe a ela fornecer as licenças para a indústria nuclear no país e inspecionar suas atividades, inclusive as minas de urânio, as usinas, os exportadores de materiais nucleares e radioativos e aqueles que utilizam rádio-isótopos nos setores industrial e de serviços e nas universidades.

Ademais, a CNSC é encarregada de estabelecer as normas de segurança e proteção das grandes instalações nucleares, compartilhando informações com o CSIS e a RCMP sobre quaisquer irregularidades identificadas. O ITAC consulta a CNSC quando produz avaliações de ameaças e, de fato, a Comissão provê assistência técnica para a implementação de planos de emergência em caso de ataque radiológico contra o Canadá. Também atua em parceria com a unidade de treinamento em segurança pública para contraterrorismo da RCMP¹⁴⁶³.

Department of Justice (DOJ)

O assessoramento legal do Governo em matéria de segurança nacional é feito pelo Ministério da Justiça (*Department of Justice – DOJ*)¹⁴⁶⁴, que tem como principal setor encarregado do assunto o *National Security Group* do *Federal Prosecution Service* (NSG/FPS). O Ministério Público federal é ligado ao DOJ e os procuradores responsáveis por ações penais relacionadas a crimes contra a segurança nacional pertencem ao referido NSG/FPS.

Claro que a maioria dos ministérios e agências, aí incluídos o CSIS e a RCMP, possuem seu próprio departamento jurídico (*Legal Service Unit – LSU*), composto por advogados do DOJ. Essa equipe dá o apoio às agências no campo jurídico, e tem seu pessoal especializado em legislação de segurança nacional e

¹⁴⁶³ Para maiores informações, vide: Canada. Canadian Nuclear Safety Commission. “*Nuclear Safety in Canada*”. Ottawa: CNSC, 2004. Disponível em http://www.nuclearsafety.gc.ca/pubs_catalogue/uploads/INFO-0749_E.pdf (acesso em 11/02/2008); e Canada. Canadian Nuclear Safety Commission. “*The Canadian Nuclear Safety Commission: an Overview*”. Disponível em http://www.nuclearsafety.gc.ca/pubs_catalogue/uploads/INFO-0748_E.pdf (acesso em 11/02/2008).

¹⁴⁶⁴ Homepage do Ministério: <http://www.justice.gc.ca>.

inteligência¹⁴⁶⁵. O DOJ produz, ainda, avaliações sobre os efeitos jurídicos das mudanças na legislação e sua efetividade¹⁴⁶⁶.

A Treasury Board Secretariat (TBS) e o Department of Finance

A Secretaria do Conselho do Tesouro (*Treasury Board Secretariat – TBS*)¹⁴⁶⁷ participa na coordenação, análise e avaliação – em termos econômicos e de recursos financeiros – das iniciativas de segurança pública do Governo. Cabe a ela verificar a viabilidade das propostas orçamentárias dos ministérios e agências.

O Presidente do Conselho do Tesouro é o responsável pela administração e aplicação do *Privacy Act* e do *Access to Information Act* no âmbito governamental, cabendo-lhe a elaboração de políticas gerais de comunicações e compartilhamento de informação entre os órgãos do governo federal¹⁴⁶⁸.

A TBS supervisiona também o compartilhamento de inteligência e dados sobre pessoas com autoridades estadunidenses, exigindo, ademais, que toda iniciativa do governo federal que lide com dados pessoais dos cidadãos, inclusive servidores públicos, seja informada ao “Comissário para a Proteção à Vida Privada” (*Privacy Commissioner*). Outra tarefa da TBS é desenvolver políticas para a proteção à informação governamental, com auxílio da RCMP e do CSE, aí incluídas diretrizes para desclassificação de documentos nos termos do *Security of Information Act*.

Já o Ministério das Finanças (*Department of Finance*)¹⁴⁶⁹ avalia as implicações financeiras das iniciativas propostas e em curso para a segurança nacional. O enfoque dessas avaliações é sobre custos, eficiência e possíveis impactos à economia

¹⁴⁶⁵ A título de ilustração, destaque-se a obra de Stanley Cohen, *Senior General Counsel* do DOJ, sobre legislação canadense de segurança nacional na era do terror, *Privacy, Crime and Terror – Legal Rights and Security in a Time of Peril*, *op. cit.*

¹⁴⁶⁶ Vide, por exemplo, o Relatório sobre os impactos da iniciativa antiterror: Canada. Department of Justice. Policy Integration and Coordination Section. Evaluation Division. “*Formative Evaluation of the Department of Justice: Public Safety and Anti-Terrorism (PSAT) Initiative*”. *Technical Report*. Ottawa, March 2005. Disponível em <http://www.justice.gc.ca/en/ps/eval/reports/05/psat/tech/psattech.pdf> (acesso em 11/02/2008).

¹⁴⁶⁷ Homepage da TBS: <http://www.tbs-sct.gc.ca/>.

¹⁴⁶⁸ “*Through the Policy framework, TBS provides leadership and co-ordination within and between lead security agencies and departments on common security requirements. The Information and Security Policy Division (ISPD) within TBS is responsible for the provision of strategic direction, leadership, advice and assistance on security and service delivery issues.*” Extraído do sítio oficial da TBS (http://www.tbs-sct.gc.ca/gs-sg/index_e.asp, acesso em 11/02/2008).

¹⁴⁶⁹ Homepage do Ministério das Finanças: <http://www.fin.gc.ca/>.

nacional das iniciativas e programas do governo. Registre-se, ademais, que o FINTRAC é subordinado ao Ministro das Finanças.

Forças Policiais Provinciais e Municipais

Além das autoridades federais, é importante lembrar que as forças policiais das províncias e dos municípios também têm unidades de inteligência. Essas organizações atuam em parceria com o governo federal, tanto no que concerne ao compartilhamento de dados e intercâmbio de inteligência criminal, quanto na efetiva atuação nos INSETs, IBETs, e outras forças-tarefa.

Algumas províncias e cidades têm núcleos de inteligência e segurança mais organizados, como a *Ontario Provincial Police (OPP)*¹⁴⁷⁰ e a *Sûreté du Québec (SQ)*¹⁴⁷¹. Lembre-se que só quem pode dispor de um serviço de inteligência doméstica (*security intelligence*) é o governo federal, mas o CSIS colabora com governos estaduais e municipais com informações e assessoramento de inteligência.

Importante assinalar que algumas unidades de inteligência policial se desenvolveram com base no modelo do CISC, de modo a criarem uma rede com componentes da polícia provincial e das polícias municipais. Exemplo disso é o *Criminal Intelligence Service of Ontario (CISO)*, dirigido pela OPP, mas com representantes de várias forças policiais municipais e regionais. A inteligência policial nas províncias e cidades tem que lidar com situações particulares como a existência de subúrbios nas regiões metropolitanas de Toronto, Vancouver e Montreal que estão sob diferentes municipalidades e, portanto, sob distintas jurisdições policiais, o que exige ações coordenadas das polícias¹⁴⁷².

O papel principal dos serviços de inteligência policial, particularmente nas cidades, é reunir dados e produzir inteligência sobre padrões de práticas delituosas. Também realizam análises sobre tipologias, as quais devem ser compartilhadas com outras forças, de outras cidades e províncias – daí a importância do CISC.

Registre-se que a atuação conjunta das autoridades de segurança e inteligência nas esferas federal, provincial e municipal tem sido uma das principais

¹⁴⁷⁰ Homepage da OPP: <http://www.opp.ca/>.

¹⁴⁷¹ Homepage da SQ: <http://www.suretequebec.gouv.qc.ca/>.

¹⁴⁷² John Tompson, "Other Cops". In: Hamilton, *op. cit.*, p. 67.

linhas de ação da segurança nacional canadense, particularmente no combate ao terrorismo e ao crime organizado. Resultados positivos já foram alcançados, especialmente com os INSETs e com a melhoria dos bancos de dados. Não se pode falar em comunidade de inteligência sem que órgãos regionais, estaduais/provinciais e municipais¹⁴⁷³.

A Academia e a *Canadian Association for Security and Intelligence Studies* (CASIS)

Não se pode deixar de mencionar o papel da Academia na comunidade de inteligência do Canadá. Em que pese a pequena quantidade de acadêmicos que se aventuram nessa área, tem-se no país um grupo coeso e especializado, composto por especialistas como Martin Rudner, Stuart Farson, Reg Whitaker e Wesley Wark, alguns dois quais atuam junto aos serviços de inteligência, a seus órgãos de controle ou mesmo participaram de Comissões importantes como a McDonald e a Arar. Esses acadêmicos juntaram-se com oficiais de inteligência da ativa e aposentados e fundaram a *Canadian Association for Security and Intelligence Studies* (CASIS)¹⁴⁷⁴, atualmente a principal associação de estudos do tema no país. A CASIS realiza encontros anuais que reúnem centenas de pessoas – do governo, do setor privado e acadêmicos – contribuindo para o fomento ao debate sobre inteligência no Canadá.

A comunidade de inteligência canadense: modelo de eficiência?

A comunidade de segurança e inteligência canadense há muito tem sido objeto de críticas. De fato, já à época da Comissão Mackenzie se discutia sua eficiência, sua integração e sua capacidade de atuar em defesa do Estado e da sociedade sem ferir a lei e sem violar direitos humanos. O assunto foi rediscutido na Comissão McDonald, na Comissão Arar, chegando à Comissão Major.

Entre os críticos, além de políticos, estão ex-funcionários dos serviços secretos, jornalistas, e acadêmicos. Livros têm sido publicados assinalando as

¹⁴⁷³ O Relatório da Comissão Arar de dezembro de 2006 discorre sobre a cooperação do Governo federal com os entes provinciais municipais nas áreas de segurança e inteligência (*Arar Commission Report, Dec/2006*, pp. 210-216).

¹⁴⁷⁴ Homepage da CASIS: <http://www.casis.ca/>.

idiosincrasias da comunidade de inteligência, bem como as “grandes falhas” como o casos *Air India* e *Arar*¹⁴⁷⁵. Os relatórios mais recentes das Comissões Major e, sobretudo, Arar, também foram incisivos ao assinalar as deficiências e vulnerabilidades do setor¹⁴⁷⁶.

O Parlamento do Canadá, em especial o Senado, tem promovido significativa discussão sobre segurança nacional e inteligência, com audiências públicas e sessões reservadas, que reúnem especialistas do setor público e da iniciativa privada, bem como acadêmicos canadenses e estrangeiros. Desde 2006, a Comissão Permanente do Senado de Segurança Nacional e Defesa vem discutindo os problemas de segurança nacional do país, inclusive sobre inteligência¹⁴⁷⁷. Outras Comissões, como a de Relações Exteriores e Comércio Internacional¹⁴⁷⁸, e a Comissão Especial para tratar da Lei Anti-Terrorismo¹⁴⁷⁹ também têm expressado preocupação com os temas de segurança e inteligência. Nesse sentido, o ano de 2006 foi bastante profícuo no Parlamento com o comparecimento perante as duas Casas e suas Comissões de autoridades e especialistas canadenses para discutir e apresentar sua perspectiva sobre o futuro da segurança nacional e da inteligência.

As críticas à atuação da inteligência no Canadá envolvem a dificuldade de integração entre as várias agências, problemas no compartilhamento de dados e de inteligência e, ainda, as “brechas legais” que podem conduzir a arbitrariedades ou, por outro lado, dificultar o trabalho dos órgãos de informações. Também são correntes as queixas sobre a pouca atenção do Governo ao setor. Argumenta-se, ainda, que as autoridades canadenses ainda não estão em condições de fazer frente de maneira eficiente a ameaças como o terrorismo, e que o Canadá encontra-se tremendamente vulnerável nesse sentido.

¹⁴⁷⁵ Vide, por exemplo, os livros de Hamilton, Mitrovica, Cleroux, e Granatstein & Stafford (todos já citados).

¹⁴⁷⁶ Os relatórios produzidos pela Comissão Arar assinalam pontualmente as principais deficiências e recomendam mudanças.

¹⁴⁷⁷ As atas das sessões da Comissão de Segurança Nacional e Defesa do Senado do Canadá estão disponíveis em http://www.parl.gc.ca/common/Committee_SenHome.asp?Language=E&Parl=39&Ses=2&comm_id=76 (acesso em 11/02/2008).

¹⁴⁷⁸ Sobre Comissão de Relações Exteriores e Comércio Internacional do Senado do Canadá vide http://www.parl.gc.ca/common/Committee_SenHome.asp?Language=E&Parl=39&Ses=2&comm_id=8 (acesso em 11/02/2008).

¹⁴⁷⁹ Sobre o *Special Committee on Anti-Terrorism*, sua composição e atas das sessões, vide http://www.parl.gc.ca/common/Committee_SenHome.asp?Language=E&Comm_id=597 (acesso em 11/02/2008).

Ponto vulnerável que permanece, assinalam alguns críticos, é a inexistência de um serviço de inteligência externa. Com isso, o Canadá ficaria muito dependente de outros países para a coleta de informações no exterior, argumentam os defensores de uma agência externa¹⁴⁸⁰. Os que se contrapõem à idéia de um novo serviço assinalam que o país já dispõe do CSIS, o qual, ainda que com mandato limitado, atua no estrangeiro, bem como do CSE, do setor de inteligência do DFAIT, e de adidos policiais, militares e fiscais no exterior. Há mesmo o temor de que um serviço de inteligência externa pudesse prejudicar a imagem do Canadá, “abalando a reputação do país perante seus pares da comunidade internacional”¹⁴⁸¹. O debate permanece.

Interessante notar que o modelo canadense tem servido de paradigma para muitos países, inclusive o Brasil. Ademais, apesar dos problemas, a comunidade de inteligência tem conseguido lidar com as ameaças e combater a criminalidade e o terrorismo no país. Daí que a maneira como esta se organiza e atua deve ser considerada em estudos sobre segurança e inteligência e em análises relacionadas à reestruturação do aparato de segurança e inteligência de outras nações.

Críticas sempre existirão, mesmo porque fazem parte do processo democrático e são essenciais para que se mantenha os serviços de segurança e inteligência sob controle. Ao se assinalar as falhas do sistema, acaba-se contribuindo

¹⁴⁸⁰ “States in the west and elsewhere routinely, in the past century, have maintained large intelligence agencies. What is the situation in Canada? Since the end of the Second World War, Canada has ended up with an unusual situation. We have an internal security service, the normal round of official or open sources, military attachés and diplomats. We have a military intelligence capability used when Canadian Forces are in operations. This capability is gathering tactical or operational intelligence. We have a substantial communications or signals intelligence capability. (...) What is unusual in the Canadian case is there is no agency directed to gather foreign intelligence through human means. So what? What is Canada missing when every other country in the western world thinks it has something to gain? We really do not know what we are missing because we have no means to gauge it. We do not have a service so we do not know what is there. (...) We have no control over that and we are potentially affected by the views of other people without means to check whether what they are saying is true or in our national interests. Having a human intelligence agency gives us control over the validity of what other people give us and increases our ability to trade. If we have human intelligence of our own, something of value, we are in a better position to have other agencies cooperate with us.” John Ferris. Depoimento perante o *Standing Senate Committee on the National Security and Defence*, em 11 de junho de 2007. Disponível em http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/defe-e/17eva-e.htm?Language=E&Parl=39&Ses=1&comm_id=76 (acesso em 11/02/2008) [*Testimony of John Ferris, as individual*]

¹⁴⁸¹ Vide *Testimony of James Gould, as individual, op. cit.*. Sobre o assunto, Rimsa (“*Spy Catchers*”, *op. cit.*, p. 46) comenta: “One of the strongest arguments against the creation of a foreign intelligence agency has been constantly put forth by Foreign Affairs Canada. They argue that the world would view Canadians as potential spies, and this could have dire consequences. (...) Foreign Affairs can forget about preserve the image of Canada as an innocent virgin; that smokescreen is reserved purely for internal consumption by average Canadian citizen.”

para o debate sobre as vulnerabilidades de um setor na Administração que não pode falhar. Entretanto, por ser constituído de pessoas, é natural que haja deslizos.

De toda maneira, a integração entre os entes da comunidade de segurança e inteligência têm aumentado nos últimos anos. Os serviços têm cooperado mais, compartilhado mais e melhor informação e inteligência. Ações coordenadas têm sido desenvolvidas, sendo os INSETs e os IBETs bons exemplos. De fato, o que se deve buscar, e o Canadá tem feito isso, é aperfeiçoar os mecanismos de coordenação, integração e cooperação entre os órgãos de inteligência, bem como desenvolver o controle político e administrativo da comunidade de informações. A verdade é que, até o momento, parece que a inteligência canadense tem vencido a batalha contra as novas ameaças.

CONCLUSÕES

No presente Capítulo, buscou-se apresentar um apanhado geral do Estado e da sociedade canadense e de seu sistema de inteligência. Relembre-se que o modelo de segurança e inteligência do Canadá e a forma que se estrutura sua comunidade de segurança e informações é considerado paradigma por outros países, tendo sido referência importante na estruturação do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) em particular¹⁴⁸².

Os canadenses têm conseguido, ainda que com alguns problemas, conciliar democracia e necessidades de segurança. Claro que esse é um processo em curso, sobretudo com o advento das chamadas “novas ameaças”, as quais têm provocado mudanças na sociedade canadense e nas relações entre o povo e o Governo. Permanece o dilema transparência versus sigilo para garantia da segurança. Daí a importância do aperfeiçoamento dos mecanismos de controle, tratados no Capítulo anterior e que, no caso específico do Canadá, serão objeto do Capítulo final.

Outra questão importante sobre a atividade de inteligência no Canadá é que as características do país – população heterogênea, com grande porcentagem de imigrantes, diversidade cultural e lingüística, relações estreitas com os EUA, participação intensa em regimes de segurança regionais e globais, conduta internacional de defesa do multilateralismo, da solução pacífica de controvérsias e da proteção aos

¹⁴⁸² Vide Capítulo V.

direitos humanos, economia avançada e diversificada, etc. – contribuíram para o desenvolvimento de um sistema de inteligência peculiar, o qual também se vê em momento de transformações. Como os canadenses lidarão com isso nos próximos anos, permanece uma incógnita. Entretanto, o que é certo é que os valores democráticos, o respeito às minorias e a afinidade com a diversidade continuam bem estabelecidos na sociedade canadense e terão grande influência nessas mudanças.

Passa-se agora à apresentação da atividade de inteligência no Brasil.

CAPÍTULO V

A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL

“Nós somos responsáveis por tudo: pela seca do Ceará, pelas enchentes do Sul, pelo trem que matou três crianças essa madrugada. Tudo é culpa do SNI.”

General Carlos Alberto da Fontoura

“(...) os homens que trabalham em informações têm que ser homens muito especiais. Eles só têm inimigos.”

General Adyr Fiúza de Castro

Desde o fim do regime militar, em 1985, o Brasil tem passado por transformações políticas, econômicas e institucionais importantes, com destaque para o fortalecimento do modelo democrático. Atualmente, a democracia brasileira está consolidada e o País já passou por provas significativas como o *impeachment* do primeiro Presidente democraticamente eleito em mais de vinte anos, e a eleição – e reeleição – e chegada ao poder de um líder sindicalista que representou um dos principais focos de resistência aos governos autoritários. Mais recentemente, os brasileiros assistiram a profunda crise política relacionada aos partidos de base do Governo Lula, que, em alguns meses perdeu a maior parte de seus companheiros de primeira hora, caídos em virtude de acusações, investigações e processos sobre corrupção e tráfico de influência.

Talvez um dos aspectos mais importantes dessas mudanças diga respeito à inquestionabilidade do modelo democrático. Apesar de todas as crises e problemas políticos, a sociedade brasileira amadureceu de maneira a não considerar outra forma de regime que a democracia e percebe ciente de que esta é a melhor alternativa para a solução dos problemas pelos quais passa o Brasil. Mesmo na esfera militar, não se percebe qualquer anseio de retorno ao antigo modelo e a atual geração de oficiais das três Forças Armadas tem plena consciência de seu papel na estrutura do Estado e da

sociedade, do comando civil do aparato de segurança e defesa e, sobretudo, da importância e autoridade do Poder Legislativo.

Apesar das mudanças em diversas áreas – como a defesa nacional e a segurança pública – um setor ainda permanece extremamente estigmatizado e associado ao período autoritário: a área de inteligência. A atividade de inteligência no Brasil ainda é vista com preconceito por parte da população, fomentado por alguns setores da imprensa e da opinião pública que menosprezam ou desconhecem a importância daquela atividade¹⁴⁸³. Em entrevista ao site de notícias *Inforel*, em dezembro de 2006, o então Diretor-Geral da ABIN, Márcio Buzanelli, afirmou que um dos principais desafios da Agência era “torná-la conhecida e reconhecida. Conhecida pela sociedade e reconhecida pela importância que ela tem e que deve ter”¹⁴⁸⁴. Buzanelli assinalou, ainda, a meta de tornar o serviço de inteligência mais respeitado “pelo próprio governo e pelo conjunto da sociedade” e o fato de que o órgão não pode ser confundido com instrumentos do passado autoritário¹⁴⁸⁵.

A sombra do passado ainda se faz presente, particularmente em virtude do significativo envolvimento dos órgãos de inteligência, tanto militares quanto civis, na repressão aos opositores do regime no período militar. Nesse contexto, o Serviço Nacional de Informações (SNI), antecessor da ABIN, ocupou papel central no aparato de informações brasileiro e esteve algumas vezes associado aos mecanismos de repressão, inclusive com violações aos direitos humanos¹⁴⁸⁶. Claro que esse estigma acabou conferindo ao SNI uma imagem de órgão repressor muito maior do que a

¹⁴⁸³ “(...) Existe no país, por conta da última experiência autoritária, uma resistência a discussões que abordem aspectos relativos à atividade de inteligência e à segurança nacional. Essa resistência (...) dificulta o debate sobre a regulamentação dos mecanismos responsáveis pela classificação e proteção dos “segredos governamentais”.” Priscila Carlos Brandão Antunes. *SNI & Abin: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 24.

¹⁴⁸⁴ Entrevista do Diretor-Geral da Abin, Márcio Paulo Buzanelli ao *Inforel* (www.inforel.org), em 20/12/2006. Acesso em 02/01/2007.

¹⁴⁸⁵ “Também, embutido nessa filosofia, não confundi-la com instrumentos que o governo teve no passado. É preciso caracterizar que serviços anteriores eram produtos de uma época da história do Brasil. (...) As coisas têm de ser contextualizadas. (...) Vivíamos no tempo da guerra fria, do mundo bipolar, do conflito leste-oeste. Era outra situação. Hoje, a Agência Brasileira de Inteligência, criada num ambiente de plenitude democrática, é guardiã do Estado Democrático de Direito, logo, o império da lei e da ordem.” Buzanelli, in: *Inforel, op. cit.*

¹⁴⁸⁶ “(...) sob muitos aspectos, o SNI, em particular, tornou-se um órgão governamental poderoso e sobre o qual poucos controles se exercitaram. (...) Em outras palavras, foi uma organização tão autônoma, que o seu principal arquiteto, o General Golbery do Couto e Silva, admitiria, anos mais tarde e já fora do governo, ter criado um ‘monstro’. (...)” Luís Antônio Bitencourt. *O Poder Legislativo e os Serviços Secretos no Brasil, 1964-1990*. Brasília: Faculdades Integradas Católica de Brasília, 1992, p. 27.

realidade¹⁴⁸⁷. De toda maneira, apesar de extinto em 1990, o SNI ainda é lembrado quando são feitas críticas e comentários pejorativos à atividade de inteligência no Brasil¹⁴⁸⁸.

Escrevendo sobre os militares e a atividade de inteligência no Brasil, em 1986, logo após a redemocratização, Alfred Stepan assinalou que “o caso brasileiro é especialmente importante (...) porque o sistema de inteligência se tornou mais autônomo do que em qualquer outro regime autoritário moderno na América Latina; porque o começo da liberalização se iniciou dentro do próprio aparato do Estado devido às contradições geradas pela autonomia crescente do aparelho de segurança (...)”¹⁴⁸⁹. O estigma do período autoritário acompanharia os serviços de inteligência no Brasil nas décadas seguintes ao fim da ditadura.

O objetivo deste Capítulo é apresentar a atividade de inteligência brasileira, considerando seus aspectos históricos e estruturais. Referência será feita também, em linhas gerais, ao atual Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), a sua estrutura e funcionamento, bem como aos obstáculos por que tem passado a comunidade de inteligência no País. Registre-se, preliminarmente, que é escassa a produção bibliográfica sobre a atividade de inteligência no Brasil, e mais rara ainda a produção acadêmica¹⁴⁹⁰.

¹⁴⁸⁷ “Ao contrário do que se costuma pensar em alguns círculos, o SNI nunca se envolveu – diretamente – com a repressão, tortura ou morte de adversários do regime militar durante a ditadura”. Lucas Figueiredo, *Ministério do Silêncio – A história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula (1927-2005)* (Rio de Janeiro: Record, 2005). Essa observação de Figueiredo encontra amparo em outros trabalhos sobre o período, documentos originais e também nas entrevistas com pessoas da comunidade de inteligência feitas pelo jornalista e também pelo autor desta Tese.

¹⁴⁸⁸ Apenas a título de exemplo, é comum setores da opinião pública brasileira referirem-se intencionalmente de maneira errada à ABIN como “Agência Nacional de Informações” ou “Agência Brasileira de Informações” ou mesmo “Serviço Brasileiro de Inteligência” para associar o órgão atual ao SNI.

¹⁴⁸⁹ Alfred Stepan. *Os Militares: da Abertura à Nova República*. Tradução de Adriana Lopez e Ana Luíza Amendola. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996, p. 21.

¹⁴⁹⁰ De fato, muito pouco se produziu nas últimas duas décadas a respeito da atividade de inteligência no Brasil. Além dos trabalhos de Marco Cepik, Priscila Antunes, Luís Antônio Bitencourt e de alguns outros autores que lidam com o assunto de maneira tangencial, a produção acadêmica e, conseqüentemente, a publicação de obras que analisem o tema no País é incipiente. Registre-se, ainda, a publicação, em 2005, do livro *Ministério do Silêncio*, de Lucas Figueiredo (Rio de Janeiro: Record), obra de investigação jornalística (nada acadêmica, portanto) que, não obstante análise pautada algumas vezes em preconceitos e percepções parciais e ideologizadas, representa importante fonte sobre a história dos serviços secretos (apesar de não tratar de aspectos teóricos ou conceituais), exatamente em virtude da pesquisa aprofundada em fontes primárias – muitas das quais sigilosas –, e em entrevistas com pessoas que atuaram na comunidade de inteligência nas últimas cinco décadas. Trabalho importante, ademais, foi a série de entrevistas com militares realizadas por Maria Celina D’Araújo, Gláucio Soares e Celso Castro dentro do projeto de história oral do período militar (vide bibliografia).

OS PRIMÓRDIOS DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL

Não há como desconsiderar a importância da atividade de inteligência na História do Brasil, desde a época do Brasil-Colônia, passando pelo Império e chegando-se ao período republicano. De fato, pode-se falar no recurso à inteligência e à contra-inteligência à época do descobrimento do Brasil, quando as informações sobre rotas, navegações e lugares a serem “descobertos e conquistados” tinham altíssimo valor para os impérios marítimos que se constituíam, eram consideradas segredo de Estado e estimulavam espões por toda a Europa. Registre-se, por exemplo, as preocupações portuguesas com a proteção ao conhecimento da chamada “Escola de Sagres”, “o núcleo da grande empresa portuguesa de navegação de longo curso, cujo resultado foi a ruptura do mundo fechado do Mediterrâneo, o fim do monopólio das cidades italianas no comércio oriental”¹⁴⁹¹.

No que concerne à inteligência estratégica, o uso de informações para a Política Externa remonta o período colonial, sendo empregadas, por exemplo, no subsídio a acordos de limites, ou mesmo em negociações de tratados e demais relações com outros países. Lúcio Sérgio Porto de Oliveira lembra que Alexandre de Gusmão recorreu ao conhecimento produzido pela inteligência nas negociações do Tratado de Madri, em 1750¹⁴⁹². Oliveira cita Flávio Mendes de Oliveira Castro para assinalar a preocupação com a espionagem e com a guarda dos segredos do País à época da independência e registra que a primeira referência normativa à guarda de material sigiloso foi o Regulamento da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, baixado pelo Visconde do Rio Branco em 1859¹⁴⁹³. Difícil dissociar, portanto, a atividade de inteligência da atividade diplomática:

“A descrição de fatos e situações sobre países hospedeiros ou sobre questões de interesse maior para o Estado, na cena internacional, e a adoção de medidas de proteção aos assuntos sigilosos sempre foram, desde a fase histórica, tarefa prioritária executada pelos diplomatas brasileiros, no cumprimento de suas missões nas relações internacionais. (...) Vale ressaltar que as atividades de Inteligência (sic) e diplomática sempre coexistiram harmoniosamente na defesa dos interesses do Estado brasileiro, de

¹⁴⁹¹ Synesio Sampaio Góes. *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas: Aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-Tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia*. Brasília: IPRI, 1991, p. 18.

¹⁴⁹² Lúcio Sérgio Porto de Oliveira. *A história da atividade de inteligência no Brasil*. Brasília: Abin, 1999, p. 18.

¹⁴⁹³ Lúcio Oliveira, *op. cit.*, p. 20.

forma interdependente e inter-relacionada, cabendo à primeira desempenhar ações no universo velado, e à segunda agir no ambiente transparente das relações internacionais, permitindo atingir o domínio mais abrangente possível dos conhecimentos necessários para a tomada de decisões pelos dirigentes da política nacional.”¹⁴⁹⁴

No campo militar e da guerra, o emprego da inteligência se evidencia com mais efetividade, tanto à época colonial quanto após a independência, particularmente no contexto dos conflitos internos do período da Regência e das contendas com países vizinhos. Nesse sentido, Oliveira inicia seu livro transcrevendo a Ordem do dia nº 5, de 24 de fevereiro de 1868, em que o então Marquês de Caxias relatava operações de inteligência no contexto da guerra contra o Paraguai¹⁴⁹⁵.

A Atividade de Inteligência de Estado

Apesar dos precedentes nos campos militar e de relações exteriores, a atividade de inteligência civil organizada institucionalmente no Brasil tem suas origens na década de 1920, com a criação, em 1927, do Conselho da Defesa Nacional (CDN)¹⁴⁹⁶ pelo Presidente Washington Luís¹⁴⁹⁷. O órgão, de caráter consultivo, reunia-se duas vezes por ano, “e tantas vezes quanto forem necessárias”, e tinha como função estudar e coordenar informações sobre “todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da Pátria”¹⁴⁹⁸. Antunes lembra que já nessa época evidenciava-se a preocupação do Estado com “a guarda e classificação de

¹⁴⁹⁴ Lúcio Oliveira, *op. cit.*, p. 20. Convém avaliar com prudência esses comentários de Lúcio Oliveira, feitos no contexto de uma publicação oficial patrocinada pela ABIN. Afinal, ainda que as duas atividades (a inteligência e a diplomacia) costumem caminhar juntas, no caso brasileiro, ao menos em nossa História recente, o que se tem é exatamente situação oposta, com a chancelaria bastante refratária a qualquer iniciativa que envolva a inteligência como organização ou atividade sendo realizada por seus quadros ou em suas instalações no exterior.

¹⁴⁹⁵ Lúcio Oliveira, *op. cit.*, pp. 13-16.

¹⁴⁹⁶ De acordo com o art. 3º do Decreto nº 17.999/27, compunham permanentemente o CDN o Presidente da República, os Ministro da Guerra, da Marinha, da Fazenda, da Viação, da Agricultura, do Interior, do Exterior, o Chefe do Estado Maior do Exército e o Chefe do Estado Maior da Armada e, eventualmente, quaisquer “outras autoridades especialmente convocadas pelo Presidente da República”, bem como “presidentes ou agentes executivos de sociedades, sindicatos, diretores de empresas ou firmas, convidados pelo Presidente da República”.

¹⁴⁹⁷ “A velocidade com que as mudanças aconteciam exigia dos governantes uma agilidade inédita. Eles tinham pouco tempo para se adaptar às transformações e, por isso, precisavam estar bem informados, sobretudo em relação a seus adversários. Quando Washington Luís tomou posse, países como Alemanha, Rússia, França e Grã-Bretanha já haviam instituído seus serviços secretos. O Brasil estava atrasado, e a história cobraria um preço alto de seu Lulu por conta disso.” Figueiredo, *op. cit.*, pp. 35-36.

¹⁴⁹⁸ Brasil. Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927.

documentos considerados relevantes para a defesa do [P]aís”¹⁴⁹⁹. Daí o art. 8º do Decreto nº 17.999/27, que estabelecia que “todos os papéis, arquivos e mais objetos do Conselho ficarão sob a guarda e responsabilidade do Estado-Maior do Exército, que os classificará”¹⁵⁰⁰.

Sob o Governo Vargas, o CDN foi reorganizado e o Decreto nº 23.873, de 15 de fevereiro de 1934, criou a Comissão de Estudos da Defesa Nacional e a Secretaria da Defesa Nacional. À Comissão incumbia, na forma do art. 4º, “fazer o exame prévio das questões que devam ser submetidas à consideração do Conselho da Defesa Nacional; estudar as questões que lhe forem submetidas pelo Governo ou pelo Conselho; propor ao Governo as medidas de execução necessárias à solução das questões que dependam de mais de um ministério”. Já a Secretaria tinha como tarefas centralizar “todas as questões que devam ser submetidas à Comissão de Estados e ao Conselho da Defesa Nacional; preparar, coordenar e acompanhar os estudos preparatórios relativos a tais questões; organizar os relatórios que devam ser apresentados ao Conselho ou à Comissão de Estado; redigir as atas das sessões desses órgãos; conservar os arquivos a eles pertencentes; e notificar aos ministérios as decisões tomadas pelo Governo em consequência dos pareceres do Conselho da Defesa Nacional ou da Comissão de Estudos e acompanhar a realização das medidas de execução em nome do Presidente da República” (art. 5º). Ademais, foram criadas no âmbito de cada Ministério as Seções da Defesa Nacional, subordinadas ao Ministro e encarregadas das questões de defesa nacional referentes à respectiva pasta. Interessante notar que, já na década de 1930, percebia-se a Defesa Nacional como relativa não só aos militares, mas a toda a sociedade – essa percepção perderia força ao longo do século.

Ainda em 1934, o Conselho passou denominar-se Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN)¹⁵⁰¹ e, a partir da Constituição de 1937, Conselho de

¹⁴⁹⁹ Antunes (2002), *op. cit.*, p. 45.

¹⁵⁰⁰ “A criação do [C]onselho naquele momento tinha o objetivo de acompanhar e avaliar os agitados acontecimentos da década de 1920, pois não só o Brasil passava por um período de turbulências, com as pregações do movimento tenentista e o surgimento do movimento operário, como o mundo ainda se encontrava abalado com a vitoriosa [R]evolução [R]ussa, além de estar enfrentando uma série de crises econômicas que culminaram com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York em 1929.” “A criação do [C]onselho naquele momento tinha o objetivo de acompanhar e avaliar os agitados acontecimentos da década de 1920, pois não só o Brasil passava por um período de turbulências, com as pregações do movimento tenentista e o surgimento do movimento operário, como o mundo ainda se encontrava abalado com a vitoriosa [R]evolução [R]ussa, além de estar enfrentando uma série de crises econômicas que culminaram com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York em 1929.” Antunes (2002), *op. cit.*, p. 45.

¹⁵⁰¹ Brasil. Decreto nº 7, de 3 de agosto de 1934.

Segurança Nacional (CSN)¹⁵⁰². Apesar de passar por reorganizações em 1942¹⁵⁰³, no que concerne à atividade de inteligência, as competências do CSN permaneceram limitadas “ao espectro de atuação antes estabelecido na origem do Conselho de Defesa Nacional (1927)”¹⁵⁰⁴, ou seja, voltadas a questões relacionadas à defesa da Pátria. Em que pesem essas atribuições expressas na lei e da sigla pomposa, ao menos no que concerne à inteligência de Estado, o CDN não tinha qualquer expressividade¹⁵⁰⁵.

De toda maneira, uma ressalva deve ser feita sobre a atividade de inteligência no Brasil até o fim do Estado Novo (1945). Praticamente em toda década de 1930 e especialmente com a ditadura de Getúlio Vargas (1937-1945), a inteligência no Brasil esteve voltada particularmente para a segurança interna (*security intelligence*) e tinha forte influência e caráter policial. O papel da polícia política ganhava destaque à medida que se voltava à defesa ou preservação do regime político vigente e, de fato, havia um serviço de segurança interna na estrutura do aparato policial, cujas funções ultrapassavam as de investigação criminal e alcançavam a segurança doméstica:

“Os organismos vinculados à polícia política tinham como competência, segundo o Decreto nº 14.079 (BRASIL, 1920), velar pela existência política e segurança interna da República, atender por todos os meios preventivos à manutenção da ordem, garantir o livre exercício dos direitos individuais, nomeadamente a liberdade de trabalho, desenvolver a máxima vigilância contra quaisquer manifestações ou modalidades do anarquismo violento e agir com solicitude para os fins de expulsão de estrangeiros perigosos.”¹⁵⁰⁶

A preocupação maior era, portanto, com a presença de estrangeiros no território brasileiro, sua influência junto a sindicatos, associações e movimentos sociais, e, naturalmente, com os nacionais que fossem percebidos como adversários do regime.

¹⁵⁰² “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 presidido pelo Presidente da República e constituído pelos Ministros de Estado e pelos Chefes de Estado-Maior do Exército e da Marinha.” Brasil. Constituição de 1937.

¹⁵⁰³ Decreto-Lei nº 4.783, de 5 de outubro de 1942, e Decreto-Lei nº 5.163, de 31 de dezembro de 1942.

¹⁵⁰⁴ Lúcio Oliveira, *op. cit.*; p. 25.

¹⁵⁰⁵ “Apesar de ter um campo de atuação quase infinito, o Conselho de Defesa Nacional ainda não podia ser considerado um serviço secreto. Faltava-lhe o básico: os agentes secretos. Na falta de espões, o conselho não passava de uma grande mesa-redonda, um fórum de discussões que reunia, duas vezes por ano ou em convocações extraordinárias, o presidente e seus sete ministros e os chefes de Estado-Maior do Exército e da Armada. O que podiam fazer além de trocar informações que já possuíam (se é que as possuíam)? A resposta é simples: coisa alguma.” Figueiredo, *op. cit.*, p. 38.

¹⁵⁰⁶ João Manoel Roratto; Beatrice Laura Carnielli. “O pensar e a criação de um organismo de Inteligência Federal no Brasil: antecedentes históricos”. In: *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília, DF, v. 2 n. 2, abr. 2006 (pp. 9-35), p. 9.

Anarquistas, comunistas e integralistas, ou quaisquer opositores do regime, viviam sob observação e as informações produzidas diziam respeito às atividades dessas pessoas e grupos¹⁵⁰⁷. 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 seqüelas na cultura de inteligência brasileira que perdurariam por décadas¹⁵⁰⁸.

Com a II Guerra Mundial, as atenções voltaram-se às atividades de espões do Eixo no País. Não foram raros os casos de presença de agentes estrangeiros no Brasil durante a guerra – e depois dela. No contexto do conflito mundial, a atenção dos aliados e, sobretudo, do Eixo ao Brasil dava-se em virtude da posição estratégica¹⁵⁰⁹ do País no Atlântico Sul e das grandes colônias alemã, italiana e japonesa que aqui viviam¹⁵¹⁰. Gelio Fregapani relata que uma operação do *Office of Special Services* (OSS) – serviço secreto dos EUA durante a II Guerra Mundial – teria contribuído para levar o Brasil a romper relações com a Alemanha e neutralizar planos de maior aproximação entre Vargas e o Eixo¹⁵¹¹. O caso “A Carta Forjada”, publicado na *Revista Brasileira de Inteligência*¹⁵¹² também faz referência ao episódio que teria levado o Presidente brasileiro a indispor-se com o Eixo:

¹⁵⁰⁷ Lúcio Oliveira, *op. cit.* p. 23.

¹⁵⁰⁸ Figueiredo, *op. cit.*, p. 42.

¹⁵⁰⁹ “O caso ainda é nebuloso em seus detalhes, mas bastante preciso no contexto geral. O Presidente dos Estados Unidos estava decidido a atacar a Alemanha, e não toleraria que seu quintal dos fundos lhe criasse embaraços. Não que eles necessitassem das tropas ridiculamente inadequadas da América Latina, mas queriam as matérias-primas essenciais ao esforço de guerra, e principalmente necessitavam de concessão do uso do Nordeste brasileiro para facilitar o acesso de suas aeronaves ao velho mundo. Esta última necessidade era tão imperiosa que prepararam uma invasão, caso falhasse a manobra diplomática e a psicológica para atrair o Brasil para o seu lado.” Gelio Fregapani. *Segredos da Espionagem: a influência dos serviços secretos nas decisões estratégicas*. Brasília: thesaurus, 2001, p. 92.

¹⁵¹⁰ O tema foge ao escopo deste trabalho. Trata-se, entretanto, de assunto ainda muito pouco explorado no Brasil e a carência de bibliografia a respeito é uma realidade.

¹⁵¹¹ Fregapani, *op. cit.*, pp.92-94. Outra referência muito interessante sobre o período é o livro de Sérgio Corrêa da Costa, *Crônica de uma Guerra Secreta – Nazismo na América: a conexão argentina* (Rio de Janeiro: Record, 2004). Lucas Figueiredo (*op. cit.*, pp. 42-45) também faz menção à espionagem estrangeira no Brasil à época da II Guerra Mundial. Registre-se que as razões que teriam levado o Brasil a entrar na guerra contra o Eixo envolvem outros fatores, como os aspectos econômicos e a Política Externa Pragmática de Getúlio Vargas.

¹⁵¹² O artigo foi publicado originalmente em 1977, na Revista *Coletânea L.*, da ESNI (Brasília: EsNI, 1977. Ano I, n. 11, Ago, pp. 36-42). A “carta forjada” era uma missiva, de 30 de outubro de 1941, supostamente entre o presidente da *Linee Aeree Transcontinentali Italiane S/A* (LATI), general Aureliano Liotta, e o representante da empresa no Brasil, Vincenzo Coppola, na qual se desacreditava o Presidente da República e ridicularizava os brasileiros: “Os brasileiros podem ser, como você diz, uma nação de macacos, mas esses macacos dançarão para quem quer que possa tocar as cordas! Saluti fascisti!”. A operação britânico-canadense teria sido um grande êxito e provocado irritação de Vargas para com italianos e alemães.

“(…) Os fatos bem evidenciam que os EUA não mantinham a neutralidade que apregoavam, aliando-se francamente a um dos lados beligerantes, e que esses fizeram do Brasil e de outros países, embora neutros, palco para suas ações de espionagem, sabotagem e desinformação. (...) A facilidade com que autoridades brasileiras foram conduzidas a agir conforme os objetivos dos agentes provocadores britânicos demonstra a fragilidade do Estado brasileiro de então ante ações de propaganda e desinformação, tornando evidente a falta de um serviço de Inteligência capaz de se contrapor a ações de espionagem e outras (...). 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 (...). De um escritório no Rockefeller Center, em Nova Iorque, um canadense, William Stephenson, organizou e dirigiu o que seria descrito como o “maior empreendimento anglo-americano na história da espionagem”: a Coordenação de Segurança Britânica — BSC. (...) A ação da BSC estendeu-se até o Brasil, no episódio de uma carta forjada (...), que indisps Getúlio Vargas com os países do Eixo.”¹⁵¹³

Ainda durante a Guerra, o Governo brasileiro percebeu a necessidade de se reformar o aparato policial e criar um órgão específico para busca de informações no território nacional – e, se necessário, no exterior – e conduzir a contra-espionagem¹⁵¹⁴. Esse órgão continuaria vinculado à Polícia, seguindo-se o modelo do *Federal Bureau of Investigation* (FBI) estadunidense. Roratto & Carnielli registram uma Mensagem Secreta de nº 98/59, do Ministério da Guerra, que consistia em Projeto de Decreto-Lei que reformava a Polícia Civil do Distrito Federal e criava o Serviço Especializado de Investigações (SEI):

“O Serviço Especializado de Investigações (...) teria a função de proceder em todo o território nacional ou no estrangeiro às investigações de caráter confidencial ou secreto, informando ao chefe de Polícia todas as ocorrências de interesse para a segurança do Estado e defesa das instituições. No projeto, esse serviço teria incluindo também entre as suas funções as que, no Distrito Federal, foram atribuídas ao Serviço de Investigações e Pesquisas (Serviço Secreto), que fora criado por portaria do chefe de Polícia e vinculado à Delegacia Especial de Segurança Política e Social (DESPPS). O

¹⁵¹³ ABIN. “Caso Histórico: a Carta Forjada”. In: *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília, DF, vol. 1, n. 1, dez 2005, pp.91-96.

¹⁵¹⁴ Vide Roratto & Carnielli, *op. cit.*

DESPS por sua vez seria transformado na Divisão de Polícia Política e Social (DPS) com a criação em cada estado de uma delegacia de polícia política e social.”¹⁵¹⁵

O resultado do processo de reforma da Polícia foi o 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). O Decreto-Lei não criou o SEI, mas sim a Divisão de Polícia Política e Social (DPS), cuja incumbência envolveria também a atividade de informações e contra-informações. Até o fim do Governo Vargas, portanto, o serviço secreto no Brasil ficaria sob a égide da polícia política.

O SFICI

Apenas após a II Guerra Mundial e no contexto da Guerra Fria é que se criou um órgão específico para tratar das atividades de informações no Brasil, o Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFICI). Estabelecido pelo Decreto nº 9.775-A, de 6 de setembro de 1946, o SFICI só seria efetivado 12 anos depois¹⁵¹⁶, o que demonstrava o pouco interesse no estabelecimento de um órgão formal de inteligência em uma época em que a vida política no Brasil era marcada por sua mais profunda fase de populismo¹⁵¹⁷.

De fato, o fim da Guerra e as mudanças na Ordem Internacional provocaram transformações na maneira como os brasileiros – particularmente as autoridades governamentais – percebiam segurança e inteligência¹⁵¹⁸. Com a Guerra Fria, começava uma era de profissionalismo na atividade de inteligência e, nas

¹⁵¹⁵ Roratto & Carnielli, *op. cit.*, pp. 12-13.

¹⁵¹⁶ “(...) Foi a primeira vez que se estabeleceu no país, oficialmente, a preocupação com a contra-espionagem e a contra-informação; não obstante, a efetivação do SFICI, como órgão produtor de informações, somente viria a ocorrer 12 anos depois, durante o governo Juscelino Kubitschek.” Antunes (2002), *op. cit.*, p. 48.

¹⁵¹⁷ Vide: Francisco Weffort. *O Populismo na Política Brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, e Thomas Skidmore. *Brasil – De Getúlio a Castello (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 11ª edição, 1996.

¹⁵¹⁸ “A partir do final da II Guerra Mundial a atividade de inteligência nas grandes potências ocidentais se desenvolveu em duas formas: autonomizou-se em relação ao *fazer a guerra*, tornando-se uma instituição permanente; e cresceu, em meio ao surgimento da Guerra Fria, como o aparato criminal de investigação, que passou a recorrer 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.” Antunes (2002), *op. cit.*; pp. 46-47. Registre-se, ainda, que é nessa época que é estabelecida a Escola Superior de Guerra (ESG), a qual ditaria as linhas gerais do pensamento brasileiro de segurança nacional – aí incluída a atividade de informações – nas décadas seguintes.

principais nações do mundo, os sistemas de informações eram estruturados ou reorganizados¹⁵¹⁹. Foi nesse contexto que o Decreto nº 9.775-A/1946 (Reservado)¹⁵²⁰ aprovou o Regimento Interno da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional e estabeleceu o SFICI.

Com o Decreto nº 45.040, de 6 de dezembro de 1958, tinha-se finalmente o Regimento Interno da Secretaria do CSN, e os seus órgãos, entre os quais o SFICI, passavam a ter base legal para serem estabelecidos e começarem a atuar. Segundo o art. 2º do Regimento, o trabalho da Secretaria-Geral era resultado “das necessidades que tem o Governo (Conselho de Segurança Nacional) de alcançar e manter os interesses e aspirações vitais de boas condições de soberania, bem estar segurança, na paz e na guerra”. Para isso, o texto previa que a Secretaria-Geral deveria “proceder à elaboração do Conceito Estratégico Nacional e decorrentes diretrizes de execução dos planejamentos governamentais” e que lhe competiria “dirigir, coordenar e orientar as atividades de informações de interesse para a Segurança Nacional com as de realização de estudos necessários para que o Governo possa estabelecer as linhas de ação da Política de Segurança Nacional, bem como, a qualquer momento, reajustá-las de acordo com os interesses nacionais” (art. 3º).

O art. 4º do Regimento Interno dispunha que “o estabelecimento das Políticas de Consecução e das Diretrizes de execução dos planejamentos é obtido pela coordenação das forças vivas nacionais através dos órgãos da administração pública (federal, estadual e municipal) e as entidades privadas com os quais a Secretaria-Geral manterá relações diretamente”. Enquanto o art. 5º criava o SFICI como órgão da Secretaria-Geral, o art. 8º estabelecia sua competência de “superintender e coordenar as atividades de informações que interessem à Segurança Nacional”.

Interessante notar que essa era a primeira legislação de um órgão civil de inteligência no Brasil. Esse, órgão, estabelecia o art. 8º do Regimento Interno, seria dividido em 4 Subseções:

- Subseção de Exterior;
- Subseção de Interior;

¹⁵¹⁹ Vide Capítulo I.

¹⁵²⁰ O Decreto-Lei nº 9.775-A, reservado, de 6 de setembro de 1946 regulava as atribuições dos órgãos complementares do Conselho de Segurança Nacional de que tratava o Decreto-Lei nº 9.775 da mesma data.

- Subseção de Segurança Interna;
- Subseção de Operações.

À Subseção do Exterior (SSEX) competia “proceder os levantamentos estratégicos das áreas que lhes forem determinadas” e “apresentar sugestões e elaborar estudos conclusivos sobre as referidas áreas”. Já a Subseção do Interior (SSIN) tinha como missão “pesquisar e manter em dia os dados para o levantamento do Poder Nacional” e “apresentar sugestões e elaborar estudos conclusivos, sobre os resultados de suas pesquisas”.

A Subseção de Segurança Interna (SSSI) deveria “conhecer, em todo o território nacional, os antagonismos existentes, ou em potencial, que provoquem ou possam permitir ações contra a segurança interna” e era subdividida em:

- Setor Político-Social (SPS)¹⁵²¹;
- Setor de Administração Pública e Assistência Social (SAPAS)¹⁵²²;
- Setor de Economia e Finanças (SEF)¹⁵²³;
- Setor de Contra-Informação (SCI)¹⁵²⁴.

Havia, ainda, a Subseção de Operações (SSOP), encarregada de “participar do planejamento de operações a ser realizado por dois ou mais órgãos do governo, tendo em vista um objetivo comum”; de “colaborar com outros órgãos governamentais no planejamento de suas operações, quando isto for solicitado ao SFICI”; e de “realizar a busca de informes para completar e verificar os conhecimentos existentes ou para adquiri-los, quando for possível obtê-los através dos órgãos governamentais [*sic*]”. As operações de informações eram divididas ainda em um Setor de Investigação (SINV) e em um Setor Técnico (STEC).

¹⁵²¹ Competia ao SPS “pesquisar e informar sobre possibilidades de ocorrências subversivas de qualquer natureza”; e “acompanhar a dinâmica dos Partidos Políticos e elaborar estudos sobre as suas tendências e influências em relação à Política Nacional”.

¹⁵²² O SAPAS tinha por função “realizar o levantamento e manter em dia a situação das principais organizações sociais de classe”; e “colocar na determinação dos antagonismos que possam ocorrer no desenvolvimento das diretrizes governamentais”.

¹⁵²³ Era atribuição principal do SEF “acompanhar as atividades econômicas e financeiras do País tendo em vista pesquisar o surgimento e a evolução de fatores que possam ter influência no desenvolvimento econômico-financeira do País”.

¹⁵²⁴ As funções do SCI eram: “propor normas para a segurança e fiscalização do serviço de Informações”; “manter em dia o levantamento das atividades de pessoas físicas ou jurídicas que possam ter atividades contrárias aos interesses nacionais”; “manter em dia o levantamento da situação das agências que exploram no País as comunicações de qualquer natureza”; “participar do planejamento da contra-propaganda”; e “cooperar no planejamento que visa estabelecer o controle sobre as zonas de segurança”.

Interessante notar a influência da Doutrina da Escola Superior de Guerra (ESG) nas missões desses órgãos¹⁵²⁵. O SFICI organizou-se também a partir de elementos doutrinários dos países ocidentais, particularmente dos EUA e do Reino Unido, para onde foram enviados servidores públicos – civis e militares – com o objetivo de conhecer e aprender sobre o funcionamento de serviços de inteligência¹⁵²⁶.

“A partir de 1956, com o acirramento da Guerra Fria, a atividade de informações passou a receber um novo tratamento por parte das autoridades governamentais. Foi quando o Presidente Juscelino Kubitschek indicou o general Humberto Melo para ativar o SFICI. (...) haveria um compromisso do governo brasileiro com o governo americano de se criar um serviço nos moldes da CIA (...). A criação de uma agência de informações no Brasil fazia parte de uma estratégia de fortalecimento das estruturas dos estados integrantes da OEA (Organização dos Estados Americanos) que era de extremo interesse para o governo americano. Este, além de prestigiar sua criação, teria dado todo o apoio e assistência necessários à construção da agência no Brasil.”¹⁵²⁷

Importante observar que, apesar desse amplo leque de competências estabelecido pelo ordenamento jurídico e do interesse na cooperação com potências ocidentais no contexto da disputa bipolar, a realidade é que a estrutura do SFICI permaneceu precária, sobretudo se comparada a de seu sucessor, o Serviço Nacional de Informações (SNI)¹⁵²⁸. A partir de entrevistas com pessoas da comunidade de informações, inclusive algumas que dela fizeram parte no período, Antunes registra a fragilidade estrutural do SFICI, reflexo, segundo a pesquisadora, do pouco interesse, de fato, dos dirigentes políticos do período para com a atividade de informações:

“(...) A quase inoperância desse serviço é um ponto praticamente comum entre os oficiais que depuseram. Segundo (...) o general Carlos Tinoco, chefe do EME [Estado-Maior do Exército] durante o governo José Sarney e que em meados de 1964 participou da operação de ocupação das dependências do SFICI, o serviço não tinha praticamente nenhum peso. ‘As informações àquela época eram coletadas de forma muito primária, funcionavam em função de recortes de jornais.’ O general Tinoco não acredita que os dossiês ali encontrados tivessem, realmente, alguma confiabilidade. O

¹⁵²⁵ “Os Manuais da ESG oferecem a base da filosofia que justificou a atividade dos serviços secretos no contexto do Estado brasileiro (...)” Bitencourt, *op. cit.*, p. 40.

¹⁵²⁶ “(...) quatro pessoas foram enviadas aos Estados Unidos em 1956 com a intenção de compreender a estrutura e o funcionamento dos serviços de informações norte-americanos (...). Participaram de reuniões no Departamento de Estado americano, na CIA e no FBI, onde professores e instrutores os orientaram sobre o modo de organizar e montar um serviço de inteligência.” Antunes (2002), *op. cit.*, p. 48.

¹⁵²⁷ Antunes (2002), *op. cit.*, p. 48.

¹⁵²⁸ “(...) o SFICI preenchia, embora em amplitude muito mais modesta e desarticulada [que o SNI], funções ditas de ‘informações’.” Bitencourt, *op. cit.*, p. 52.

general Ênio Pinheiro, que mais tarde seria chefe da agência central do SNI e o responsável pela criação da Escola Nacional de Informações, também afirma que o SFICI não foi um grande serviço. De acordo com seu depoimento, o órgão ‘apenas fazia estudos de todos os conhecimentos humanos que o presidente precisava para tomar decisões’. (...)’¹⁵²⁹

É difícil dizer se essa percepção do SFICI como órgão inoperante e pouco significativo se dá por ter sido ele realmente um órgão de pouca expressão ou porque o SFICI acaba naturalmente diminuído quando comparado ao seu poderoso sucessor, o SNI¹⁵³⁰. De toda maneira, a memória que persiste atualmente na comunidade de inteligência sobre o SFICI é muito efêmera e a importância daquele em nada pode ser comparada à influência do SNI no imaginário dos serviços secretos brasileiros nos dias de hoje. O que fica é que o SFICI era apenas um pequeno órgão burocrático – ou “uma repartição inexpressiva vinculada ao Conselho de Segurança Nacional”¹⁵³¹ – encarregado de análise de informações – o que fazia de maneira incipiente – de pouca utilidade para o processo decisório¹⁵³².

“Quando a Revolução de 64 aconteceu, havia no Conselho de Segurança Nacional (...) um grupo (sic) chamado SFICI – Serviço Federal de Informação e Contra-Inteligência. Era chefe o General Golbery do Couto e Silva, e seu chefe de gabinete, o tenente-coronel João Baptista de Oliveira Figueiredo. E não se ia para lá pelo fato de o sujeito ser bonzinho, não. Só ia gente escolhida a dedo, com atributos intelectuais (...), porque se fazia informação estratégica para o governo. E embora não tivéssemos serviço de informação, esse órgão fazia as vezes de um. Mas não era um grande serviço, não fazia espionagem, nada disso. Fazia estudos de todos os conhecimentos humanos

¹⁵²⁹ Antunes (2002), *op. cit.*, pp. 52-53.

¹⁵³⁰ “Percebe-se que a diferença é encontrada entre os depoimentos dos que tiveram uma participação ativa junto ao SFICI e entre as pessoas que tiveram contato com sua estrutura após a criação do SNI. Os que atuaram na agência afirmam que ela funcionava muito bem, que estava muito bem estruturada e equipada, e os que o ocuparam após o golpe [de 1964] alegam que o serviço não funcionava de forma eficaz. Entre boa parte da oficialidade, inclusive, permanece a hipótese de que a queda de João Goulart se deveu justamente ao fato de não haver uma agência ativa, responsável pela coleta e análise de informações.” Antunes (2002), *op. cit.*, p. 53.

¹⁵³¹ Elio Gaspari. *A Ditadura Envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 155.

¹⁵³² De fato, ainda quando estava em funcionamento, havia a percepção, no âmbito militar sobretudo, que o SFICI era um órgão precursor de uma agência de inteligência mais poderosa e ativa, que se chamaria Serviço Nacional de Informações. O próprio Golbery, em 1955, ainda como tenente-coronel, já assinalava com a necessidade de criação de um serviço nacional de informações para substituir os SFICI. Outros oficiais também sinalizariam nesse sentido, inclusive citando o nome pelo qual o órgão seria conhecido. Sobre o assunto, vide Lucas Figueiredo, *op. cit.*

que o Presidente precisava para tomar decisões. Essa é a origem do serviço de informações no Brasil.”¹⁵³³

Foge ao escopo desta Tese avaliação mais detalhada sobre a efetividade do trabalho exercido pelo SFICI. Lucas Figueiredo assinala que, apesar das limitações, o SFICI atuava sim acompanhando potenciais ameaças, particularmente no que concerne a pessoas ou grupos comunistas ou considerados subversivos¹⁵³⁴. Também possuía arquivos que serviam de referência até às forças armadas, sendo utilizado pelo Governo de Juscelino Kubitschek em planos de contenção a grupos que agiam contra a ordem estabelecida e contra o crescimento do movimento comunista no País¹⁵³⁵. Inegável que JK dava mais importância aos serviços secretos que seus antecessores¹⁵³⁶.

Contribuição importante do SFICI foi o início de uma sistematização dos procedimentos de inteligência no Brasil. Os primeiros manuais sobre teoria e prática de inteligência publicados em português – dentro de um acervo geral extremamente escasso – são dessa época. Cita-se, por exemplo, o primeiro *Glossário de Informações*, uma primeira tentativa de organizar a terminologia da área e permitir que o pessoal de inteligência tivesse uma linguagem comum.

Outra herança importante do SFICI foi o estabelecimento das regras sobre produção de conhecimento. Exemplo era a instrução de que os relatórios de informações produzidos pelo órgão deveriam buscar responder sempre às seguintes questões: o que, como, quando, onde e, se possível, para que e por quê¹⁵³⁷. Também foram elaboradas tabelas com as gradações de confiabilidade e da exatidão dos dados reunidos para produção do conhecimento (vide Tabelas V.1. e V.2). Esses padrões

¹⁵³³ General Ênio dos Santos Pinheiro. Depoimento concedido a Gláucio Ary Dillon Soares, Celso Castro e Maria Celina D’Araújo em dezembro de 1992. In: Maria Celina D’Araújo; Gláucio Ary Dillon Soares; Celso Castro (orgs.). *Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, pp. 127-128.

¹⁵³⁴ Figueiredo, *op. cit.*, pp. 66-91.

¹⁵³⁵ “O arquivo do SFICI era uma referência para as Forças Armadas e para o governo. O fichário do órgão foi fundamental na elaboração de um plano anticomunista promovido, em conjunto, pelo governo JK e pela Marinha, em 1960. A ação consistia em investigar sindicatos e identificar, entre seus dirigentes, quem eram os líderes anticomunistas. Numa segunda fase, esses líderes seriam fortalecidos por meio de ações do Executivo. A idéia era incentivar a ação dos anticomunistas nos sindicatos para que eles dificultassem ao máximo a vida de seus colegas comunistas.” Figueiredo, *op. cit.*, p. 88. Não foi possível confirmar essa informação.

¹⁵³⁶ “Por certo, o SFICI havia padecido de inúmeras vulnerabilidades institucionais e estruturais, mas era falso afirmar que tivesse sido inexpressivo. No governo Juscelino, a própria polícia reconhecia que tinha menos informações sobre “infiltração comunista” que o SFICI.” Figueiredo, *op. cit.*, p. 133.

¹⁵³⁷ Figueiredo, *op. cit.*, p. 85.

seriam difundidos pela comunidade de informações e utilizados, sem grandes alterações, até a década de 1990.

Tabela V.1. Confiabilidade da Fonte segundo o SFICI		
Categoria	Classificação da fonte	Confiança
A	Absolutamente idônea	Máxima
B	Idônea	Alta
C	Razoavelmente idônea	Média
D	Nem sempre idônea	Mínima
E	Inidônea	Nula
F	Não pode ser julgada	Indeterminada

Tabela V.2. Classificação de Exatidão do Dado segundo o SFICI		
Categoria	Exatidão do Dado	Confiança
1	Confirmado por outros	Máxima
2	Provavelmente verdadeiro	Alta
3	Possivelmente duvidoso	Média
4	Duvidoso	Mínima
5	Provavelmente falso	Nula
6	Não pode ser julgada	Indeterminada

Assim, uma informação reunida pelo SFICI poderia ser classificada como A1 em caso de certeza absoluta de sua veracidade e procedência. Isso se aplicava aos informes e às informações, inclusive relatórios produzidos. Um documento classificado como B3 era entendido como produzido a partir de uma fonte idônea, mas com pouca certeza da veracidade da informação. As combinações possíveis eram as mais variadas¹⁵³⁸.

Também data da época do SFICI a identificação dos graus de sigilo nos documentos produzidos: reservado, confidencial, secreto e ultra-secreto. Essa

¹⁵³⁸ Na década de 1990 essa classificação foi substituída pelo emprego do tempo verbal no documento produzido.

classificação, adotada pelas Forças Armadas, passaria a ser também o padrão da comunidade de inteligência até os dias atuais¹⁵³⁹.

Destarte, Lucas Figueiredo afirma que o legado do SFICI compreende não só os arquivos e o pessoal, mas os métodos e cultura de informações, e os manuais sobre funcionamento dos serviços secretos estrangeiros, estudos sobre a Doutrina de Segurança Nacional na área de inteligência e histórico da atividade no Brasil e no mundo¹⁵⁴⁰. Além disso, guias e manuais de operações e o material usado na capacitação do pessoal nos primeiros anos do SNI eram copiados do SFICI¹⁵⁴¹.

Portanto, o SFICI não parece tão insignificante quanto assinalado por alguns membros da comunidade de informações ou mesmo ensinado em alguns cursos das escolas de inteligência¹⁵⁴². É certo que o órgão 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 Silva¹⁵⁴³ para assumir a chefia de gabinete da Secretaria-Geral do CSN e, portanto, coordenar o SFICI.

Golbery logo buscou se cercar de bons oficiais para atuar no SFICI. Lucas Figueiredo chama atenção para esses nomes, que passariam a militar ativamente na área de inteligência e que, menos de três décadas depois, chegariam a altos postos no Governo, um deles, inclusive, a Presidente da República¹⁵⁴⁴. Interessante observar que o

¹⁵³⁹ Segundo um oficial de inteligência entrevistado para este trabalho, antes dessa classificação os graus de sigilo eram estabelecidos pela cor do papel em que eram produzidos os documentos.

¹⁵⁴⁰ Figueiredo, *op. cit.*, p. 132.

¹⁵⁴¹ Figueiredo, *op. cit.*, p. 132.

¹⁵⁴² “[Depois de 1964], os militares reescreveram a história do Brasil, e nela o SFICI ficou de fora. Em vez de ter sua memória preservada, o Serviço Federal de Informações e Contra-Inteligência foi sendo deliberadamente esquecido a partir de 1964. Sua história só não foi completamente apagada por causa de uma ou outra citação em documentos das Forças Armadas. Mesmo quando o órgão era mencionado, porém, o era de forma negativa, como se tivesse sido insignificante para a história do serviço secreto brasileiro. O SFICI era lembrado, quando muito, como um projeto-piloto, uma experiência. Na memória seletiva dos militares, o *Serviço* só começaria a funcionar de fato a partir da instalação do SNI. (...) A amnésia dos militares foi movida pelo cabotismo. Eles não suportaram admitir que a criação e instalação do Serviço, bem como muitas de suas conquistas, tinham ocorrido em governos democráticos – Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), Juscelino Kubitschek (1956-1961), Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964). Assim, difundiram a falsa versão de que o serviço secreto só havia funcionado depois que eles tomaram o poder (...)” Figueiredo, *op. cit.*, p. 131.

¹⁵⁴³ Mais informações sobre Golbery serão apresentadas logo adiante.

¹⁵⁴⁴ “(...) Quatro foram os escolhidos: o coronel Ednardo D’Ávila Mello e os tenentes-coronéis João Baptista Figueiredo, Walter Pires e Mário Andreazza (...). Os quatro tinham entre 43 e 50 anos e ainda faltava bastante para que atingissem o auge de suas carreiras militares. (...) Anos mais tarde, Ednardo chegaria ao cobiçado posto de comandante do II Exército, responsável pelo estado de São Paulo. Figueiredo tornar-se-ia Presidente da República, tendo como dois de seus ministros justamente Walter Pires (Exército) e Andreazza (Interior).” Figueiredo, *op. cit.*, p. 96. Vale lembrar que Andreazza seria

núcleo duro do SNI estabelecido em 1964 era todo proveniente do SFICI: Golbery, Figueiredo, Newton Cruz e Octávio Medeiros. E, nos governos militares, Golbery foi ministro duas vezes, Figueiredo idem, além de chegar a Presidente. Andreazza, por sua vez, foi ministro três vezes e Octávio Medeiros e Walter Pires uma vez cada um. Mesmo depois do fim do período militar, ex-integrantes do SFICI estiveram na cúpula dos governos civis, com destaque para o General Rubens Bayma Denys, que foi ministro de José Sarney (1985-1990) e de Itamar Franco (1992-1994)¹⁵⁴⁵.

O SFICI abastecia Jânio Quadros com ao menos um relatório de informações por dia, o que contribuiu para o aumento da influência de Golbery junto ao Presidente¹⁵⁴⁶. Esse prestígio ajudou nos planos do coronel de transformar o SFICI, ampliando seu contingente, trazendo militares para o órgão e capacitando seu pessoal¹⁵⁴⁷. Entretanto, o projeto de Golbery foi interrompido com a renúncia de Jânio e a posse de Jango. Após sua demissão, mesmo dia da posse de Goulart, Golbery pediu baixa e foi para a reserva, com patente de General. Mas, mesmo de pijamas, continuaria buscando influir sobre os acontecimentos daqueles anos turbulentos.

O serviço secreto de Jango mostrou-se despreparado, confuso e incompetente para lidar com os problemas da época. O órgão não tinha autonomia financeira nem acesso direto ao Presidente. Carecia de pessoal em número suficiente para cumprir suas funções de defesa do Estado. Faltava-lhe mesmo uma agência em Brasília¹⁵⁴⁸. E, às vésperas da queda de Goulart, o SFICI parecia alheio aos acontecimentos. Não conseguiu evitar que o Presidente perdesse seu cargo e que a ordem estabelecida fosse quebrada¹⁵⁴⁹.

presidenciável, pré-candidato à sucessão de Figueiredo, quando perdeu na convenção do Partido Democrático Social (PDS) para Paulo Maluf.

¹⁵⁴⁵ Figueiredo, *op. cit.*, p. 132.

¹⁵⁴⁶ Figueiredo, *op. cit.*, p. 96.

¹⁵⁴⁷ “A capacitação de pessoal foi outra das prioridades de Golbery. Em agosto de 1961, o SFICI realizou o curso para encarregados de caso e agentes, uma oficina prática para o setor mais fechado do órgão, a área de operações. (...) Todas as fases do aprendizado eram supervisionadas pelo tenente-coronel João Baptista Figueiredo (...). Braço direito de Golbery e raríssimo exemplo de oficial classificado em primeiro lugar em todas as turmas pelas quais havia passado, Figueiredo fora escalado para encerrar o curso no dia 8 de setembro [de 1961] (...)” Figueiredo, *op. cit.*, pp. 99-101. Essa aula nunca seria dada, pois enquanto o curso estava em sua metade, Jânio renunciou, o País entrou em crise institucional, e o Vice-Presidente, João Goulart (Jango) acabou tomando posse em 8 de setembro, data em que foi publicada no *Diário Oficial da União* a demissão de Golbery e de seus principais seguidores no SFICI, entre eles o tenente-coronel Figueiredo.

¹⁵⁴⁸ Figueiredo, *op. cit.*, pp. 112-114.

¹⁵⁴⁹ “A verdade é que o SFICI só não havia crescido mais porque fora contido pelos próprios militares durante os governos pouco confiáveis de Juscelino, Jânio e Jango. Seis meses antes do golpe, o chefe do SFICI, Carlos Ramos de Alencar, chegou a mencionar, numa conferência na ESG, que havia por parte de

A Junta Coordenadora de Informações (JCI)

Ainda no que concerne à atividade de inteligência anterior à criação do SNI, convém fazer algumas observações sobre a Junta Coordenadora de Informações (JCI), a salvaguarda de assuntos sigilosos e inteligência militar. O § 1º do art. 4º do Regimento Interno da Secretaria-Geral do CSN estabelecia que “as informações serão obtidas através dos órgãos da administração federal, estadual e municipal, autárquicas, paraestatais, sociedades de economia mista, mediante um planejamento realizado pela Junta Coordenadora de Informações (JCI)”.

A JCI teve suas atribuições reguladas pelo Decreto nº 46.508-A (Reservado), de 20 de julho de 1959. Em seu art. 1º, o Decreto estabelecia que a JCI, “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 Contra-Informações de interesse para a Segurança Nacional”. Também competência da JCI era “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”.

No que concerne aos objetivos da JCI, o Decreto estabelecia que deveriam abranger três áreas:

- campo interno – conhecer as possibilidades e as limitações do poder nacional;
- 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;
- 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.

Assim é que as ações do SFICI deveriam atender às demandas da JCI, que, por sua vez, tinha a incumbência de coordenar as ações de inteligência nos ministérios civis e nas Forças Armadas com vista aos interesses nacionais. A atuação da JCI também foi, verdadeiramente, efêmera. Com o regime militar, o órgão seria extinto pelo Decreto nº 54.303, de 24 de setembro de 1964, que, entre outras coisas, revogava Decreto nº 46.508-A.

Salvaguarda de Informações Sigilosas

Outro aspecto importante do período que antecedeu a criação do SNI foi a preocupação com a salvaguarda de informações sigilosas. Assim, em 14 de dezembro de 1949, foi publicado o Decreto nº 27.583, que aprovava o “Regulamento para a Salvaguarda das Informações que Interessam à Segurança Nacional (RSISN)”. Esse amplo documento de 93 artigos e quase 20.000 palavras estabelecia detalhadamente as regras para produção, manuseio, conservação e destruição de material que contivesse informações de interesse da segurança nacional. Tratava-se, portanto, do “primeiro instrumento legal que objetivamente visava à proteção de informações julgadas sigilosas pelo Estado brasileiro”¹⁵⁵⁰.

O RSISN estabelecia que “informações que interessam à segurança nacional são as iniciadas sob o controle e jurisdição quer do Conselho de Segurança Nacional, através de sua Secretaria 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 idéia de controle, jurisdição, origem, ou grau de interesse, do que à substância da informação”. No que concerne à necessidade de classificação, o art. 2º estabelecia que as “informações que interessam à Segurança Nacional têm valores variáveis para os que sejam inimigos efetivos ou potenciais do Brasil e, por isto, requerem correspondentes graus de proteção. Os assuntos de caráter oficial devem ser examinados sob o ponto de vista da necessidade de salvaguarda contra a sua revelação. Considerados sigilosos, cumpre classificá-los de acordo com o grau de sigilo que se lhes atribua. As normas e definições estabelecidas neste regulamento visam assegurar classificação precisa e uniforme, bem como adequada proteção para as informações que interessam à segurança nacional.”

¹⁵⁵⁰ Lúcio Oliveira, *op. cit.* p. 31.

Em 27 de março de 1950, o Decreto n° 27.930 ampliou o alcance do RSISN, estabelecendo que o Regulamento deveria “ser aplicado a todo assunto e matéria de caráter sigiloso, inclusive quando não interessar diretamente à segurança nacional”. O RSISN perduraria até 1967, quando o Decreto n° 60.417/1967 o substituiria pelo “Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos” (RSAS).

Inteligência Militar Pré-1964

Convêm algumas observações, ademais, sobre a inteligência militar no Brasil. Apesar do uso da espionagem e contra-espionagem pelas Forças Armadas brasileiras como subsídio ao processo decisório do comandante no campo de batalha, por ocasião dos conflitos em que o País se envolveu, do período colonial à II Guerra Mundial, a inteligência militar no Brasil só ganhou órgãos próprios e atuantes a partir da década de 1950.

A Marinha foi a primeira das três Forças a estabelecer um órgão de inteligência militar, ainda no início da Guerra Fria. Em 1955, o então Serviço Secreto da Marinha (SSM) foi regulamentado e passou a chamar-se Serviço de Informações da Marinha (SIM). “O Ministério da Marinha, dessa forma, tornou-se o primeiro a instituir seu órgão de informações singular, voltado especificamente para o trato das questões relacionadas à Força.”¹⁵⁵¹

Em 21 de novembro de 1957, por meio do Decreto n° 42.687, foi criado o Centro de Informações da Marinha (CENIMAR), subordinado diretamente ao Estado-Maior da Armada – e depois, a partir de 1971, ao próprio Ministro da Marinha – e cuja função era obter informações de interesse da Força Naval. Logo o CENIMAR se tornaria conhecido não só pela eficiência e qualidade de sua produção de informações, mas também significativa participação no aparato repressivo dos anos sessenta e setenta¹⁵⁵².

O Decreto n° 42.688, de 21 de novembro de 1957, aprovou o Regulamento do CENIMAR. De acordo com esse diploma, o CENIMAR teria por finalidade “a obtenção de informes de interesse da Marinha do Brasil, na conformidade dos planos, ordens e instruções do Estado-Maior da Armada” (art. 1º). O órgão seria

¹⁵⁵¹ Antunes (2002), *op. cit.*, p. 65.

¹⁵⁵² Vide Carlos Fico. *Como eles agiam*. Rio de Janeiro: Record, 2001, pp. 91-92.

dirigido por um Capitão-de-Mar-e-Guerra do Corpo da Armada e sua composição englobaria civis e militares. Até o final dos anos 1960, o CENIMAR voltava-se, sobretudo, a questões relacionadas à diplomacia e aos problemas internos da Marinha, com destaque para o controle das fronteiras marítimas e a fiscalização do pessoal da Força¹⁵⁵³. Esse quadro mudaria com o desenvolvimento da luta armada e o recrudescimento da repressão a partir de 1968¹⁵⁵⁴.

Assim, a Marinha foi pioneira. Com o estabelecimento do Governo militar, seriam criados os órgãos das outras duas Forças, o Centro de Informações do Exército (CIE)¹⁵⁵⁵ e o Serviço de Informações e Segurança da Aeronáutica (SISA)¹⁵⁵⁶. Com o recrudescimento da luta armada também seriam estabelecidos os Centros de Operações e Defesa Interna (CODI) e os Destacamentos de Operações de Informações (DOI), congregando militares das três Forças e civis dos órgãos de segurança e policiais. De fato, mais que o próprio SNI, o núcleo da repressão – e dos abusos – do período militar estaria nos órgãos de informações das Forças Armadas e na estrutura que ficou conhecida como DOI-CODI.

Interessante observar que tanto a Marinha quanto o Exército e a Aeronáutica enviaram seu pessoal – particularmente à época da estruturação de seus respectivos serviços de informações – para treinamento no exterior, com destaque para a cooperação com os congêneres nos EUA, Reino Unido, França, Alemanha e Israel¹⁵⁵⁷. Esse treinamento incluía desde fundamentos da atividade de informações e contra-

¹⁵⁵³ Antunes (2002), *op. cit.*, p. 65.

¹⁵⁵⁴ “Antes do final dos anos 1970 e do surgimento da luta armada, o CENIMAR tinha seu funcionamento totalmente direcionado para questões relacionadas à diplomacia e aos problemas da Marinha, como o controle de fronteiras marítimas e a preocupação com o pessoal da corporação. A partir de 1968, com o endurecimento do regime e o aumento das ações desencadeadas pelos grupos de esquerda, o CENIMAR teve suas diretrizes redimensionadas. Assim como nas outras duas Forças, foi atribuída à Marinha a tarefa de combater os grupos de esquerda e zelar pela segurança nacional.” Antunes (2002), *op. cit.*, pp. 66-67.

¹⁵⁵⁵ Decreto nº 60.664, de 2 de maio de 1967.

¹⁵⁵⁶ Decreto nº 64.056, de 3 de fevereiro de 1969.

¹⁵⁵⁷ “Fui ao Panamá (...), sempre levantando a idéia de que a aeronáutica precisava ter informações sobre o que o inimigo estava fazendo ou podia estar preparando para o futuro. Eu achava que deveria ser criado um serviço de informações. Em conversa com o Ministro da Aeronáutica, Márcio de Souza e Mello, propus o seguinte: eu faria um curso de informações no Panamá, um curso de oficial, e voltaria ao Brasil para criar o nosso serviço de informações. Na época eu já estava me preparando, tinha estudado bastante os serviços de informações inglês e norte-americano, e com esse curso voltaria em condições de começar a implantação do serviço de informações da Aeronáutica, à semelhança do que vinha ocorrendo, com excelentes resultados, na Marinha, com o CENIMAR, e o Exército, com o CIE. (...) O curso que fiz no Panamá surgiu porque existia uma escola de inteligência (informações) militar em Fort Gullick, na cidade de Balboa. (...)” Brigadeiro João Paulo Moreira Burnier. Depoimento concedido a Maria Celina D’Araújo e Celso Castro em dezembro de 1993. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, p. 182.

informações a técnicas operacionais, inclusive de interrogatório¹⁵⁵⁸. Havia, ainda, o curso de informações da Escola Superior de Guerra, que seria extinto na década de 1970, com a criação da Escola Nacional de Informações (EsNI).

As informações sobre a história da inteligência militar no Brasil ainda são de difícil – quando não impossível – acesso. O sigilo permanece mesmo nos registros históricos. Não obstante, para efeitos do presente trabalho, fica a observação que, a partir da segunda metade do século XX, começou-se a estruturar no Brasil uma comunidade militar de informações, cuja missão, inicialmente voltada aos interesses particulares e internos de cada Força, acabaria sendo reorientada, passando o foco desses órgãos para a segurança interna, o combate à subversão e a defesa do regime militar contra as chamadas “ameaças internas”. Tanto o CENIMAR quanto o CIE e o SISA¹⁵⁵⁹ envolver-se-iam diretamente com a repressão. A atuação desses órgãos a partir de 1964 será tratada mais adiante. Passa-se, assim, à apresentação daquele que se tornou a grande referência – para o bem e para o mal – da atividade de informações no Brasil: o SNI.

A ERA SNI (1964-1991)

Com o regime militar, estabelecido a partir de 31 de março de 1964, mudanças importantes ocorreram também na área de informações. Por sugestão do General Golbery do Couto e Silva¹⁵⁶⁰, o Presidente Humberto de Alencar Castello Branco apresentou ao Congresso Nacional¹⁵⁶¹ o projeto de criação do Serviço Nacional de Informações (SNI), o que ocorreu com a aprovação da Lei nº 4.341, de 13 de junho

¹⁵⁵⁸ “Oficiais brasileiros fizeram curso nesses países [EUA, França, Grã-Bretanha, Alemanha Ocidental] para aprender técnicas de informação e contra-informação. Aliás, desde os anos 50 o Brasil já enviava militares para a Europa para treinamento nessa área. Deve-se levar em conta que a preocupação com informações é uma realidade para os militares de todo o mundo.” D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, p. 25.

¹⁵⁵⁹ A partir de 1970, o SISA passaria a chamar-se Centro de Informações e Segurança da Aeronáutica (CISA).

¹⁵⁶⁰ Uma das mentes mais brilhantes da caserna brasileira no século XX, o General Golbery é considerado o pai do Planejamento Estratégico do Brasil e um dos ícones da doutrina geopolítica brasileira. Golbery defendia a criação de um órgão de inteligência estratégica que pudesse subsidiar o Presidente da República com informações estratégicas de mais alto nível. Tendo sido o primeiro chefe do SNI, Golbery acabaria vendo sua idéia desvirtuada com recrudescimento do regime militar e teria chegado a comentar que “havia criado um monstro”.

¹⁵⁶¹ O Congresso Nacional funcionou durante a maior parte do regime militar, recebendo projetos do Executivo e aprovando leis, uma peculiaridade interessante do último período de exceção no Brasil.

de 1964. Sob a arquitetura de Golbery, o *Bruxo*¹⁵⁶², tinha início uma nova era para a segurança e inteligência no Brasil¹⁵⁶³.

Na Exposição de Motivos que acompanhava o Projeto de Lei para a criação do SNI¹⁵⁶⁴, o Presidente Castello Branco destacava a necessidade do Poder Executivo, na gestão dos negócios de Estado que lhe competiam, dispor de “informações seguras, oportunas e convenientemente avaliadas que sirvam de base às múltiplas decisões a tomar, inclusive no quadro da própria Segurança Nacional”¹⁵⁶⁵. Ressaltava, ainda, que, vinculado ao CSN havia o SFICI, órgão que não conseguia “nem poderia mesmo, desempenhar em plenitude as funções que lhe cabem”. A Exposição de Motivos continuava registrando que faltariam ao SFICI “as necessárias facilidades e a autoridade indispensável para ligações, em alto nível, com os diversos Ministérios e outros órgãos de cúpula da administração pública e, além disso, várias autoridades se lhe interpõem na cadeia de informações até o Secretário Geral do Conselho e, com razão mais forte, o Presidente da República.”

O Poder Executivo reconhecia, destarte, que não se alcançavam “nem a indispensável integração final das informações, nem tampouco a presteza exigida no encaminhamento da síntese e interpretação elaboradas à autoridade que delas se deveria

¹⁵⁶² “(...) o *Bruxo, Satã, Satânico Dr. Go, Corcunda, Dr. Gol, Corça Genedow* (...) a eminência parda do governo [Geisel]. Não falava em público, não dava entrevistas, deixava correr a lenda segundo a qual não conversava com jornalistas. Estava por trás de tudo, inclusive das coisas com as quais nada tinha a ver. (...) Sem nenhuma originalidade na aparência, descuidado no vestir e socialmente retraído, carregava um nome espalhafatoso. Originalmente, nem nome era, mas sobrenome de um obscuro burocrata francês do Oitocentos. Golbery ganhara notoriedade nacional em 1964. Fora um dos principais articuladores da conspiração contra João Goulart, transformando-se numa espécie de ideólogo da nova ordem. Fundara o Serviço Nacional de Informações e, por meio dele, acompanhava a vida dos outros sem que se pudesse acompanhar a sua. Desde 1974 era o principal colaborador de Geisel no processo de abertura política. Odiavam-no à direita porque sabiam que tramava o fim do regime. Odiavam-no à esquerda porque, declaradamente, pretendia manter, ainda que mudada, uma ordem de coisas que havia dez anos ela combatia. Deixara o Exército em 1961 e desde o início do governo de Geisel era atacado por oficiais que faziam circular panfletos contra ele pelos quartéis. No Centro de Informações do Exército, uma das usinas produtoras desses folhetos, apelidavam-no de *Hiena Caolha*, numa referência ao fato dele enxergar só com o olho direito desde 1975, quando sofrera dois descolamentos de retina.” Gaspari, *A Ditadura Envergonhada*, *op. cit.*, p. 23.

¹⁵⁶³ “Golbery começou a montar o SNI nos primeiros dias de abril de 1964 sem ter ainda função no governo de que era peça-chave. Continuava trabalhando no Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, o IPÊS, onde se enfundara em janeiro de 1962, costurando a aliança entre militares e plutocratas que resultou na coligação de interesses levada ao poder com a deposição de Goulart. O instituto funcionava no 27º andar do edifício Avenida Central, então o mais moderno do Rio de Janeiro, com estrutura de aço, elevadores falantes e sprinklers contra incêndio. Nesse edifício coabitavam o IPÊS e a agência de notícias cubana Prensa Latina, bem como duas bases de operações clandestinas, uma do núcleo dirigente do PCB e outra de terroristas de direita.” Gaspari, *A Ditadura Envergonhada*, *op. cit.* p. 153.

¹⁵⁶⁴ Brasil. Presidência da República. Exposição de Motivos. Projeto nº 1.968, de 1964. *Diário do Congresso Nacional (Seção I)*, 12/05/1964, pp. 2989-2990.

¹⁵⁶⁵ Brasil. Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 1.968, enviada ao Congresso Nacional em 11 de maio de 1964.

beneficiar em suas decisões”. Daí a necessidade de que a estrutura do SFICI fosse desmembrada da Secretaria-Geral do CSN, suprimindo-se “escalões intermediários no encaminhamento das informações aos órgãos supremos de decisão” e criando-se um órgão diretamente vinculado ao Presidente da República, uma vez que o mandatário necessitaria de “informações que extravasam, na verdade, no âmbito de algum modo restrito, da Segurança Nacional”.

Apresentava-se, portanto, Projeto de Lei para a criação de um novo órgão, o SNI, cuja atribuição seria “superintender e coordenar, em todo o território nacional, as atividades de informação e contra informação, em particular as que interessem à Segurança Nacional” (art. 2º, Lei nº 4.341/1954). O SNI era percebido, então, como uma necessidade¹⁵⁶⁶, e dele esperava-se que fosse um órgão eminente de informações para subsidiar o processo decisório do Presidente da República com conhecimento de caráter estratégico¹⁵⁶⁷. Era essa a concepção de Golbery¹⁵⁶⁸ e assim começou o SNI.

“Na concepção de Castello, o SNI deveria, através da produção de informações confiáveis, manter o Poder Executivo – o Presidente e seus ministros – adequadamente esclarecido 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 conseqüente responsabilidade. (...) Ao Presidente cabia o risco – a decisão. Ainda mais, Castello demonstrava constante preocupação em relação ao SNI, seja no sentido de que não fosse confundido com instrumentos de propaganda e doutrinação, ou que se deformasse como um aparelho de espionagem e coação. Era sempre cioso em assegurar a isenção e a impessoalidade da informação, bem como o caráter pessoal e indeclinável daquele que a utilizaria. (...) junte-se a isso a personalidade do general Golbery, conhecido por seu espírito público e excepcional qualificação para o cargo. Confiabilidade e credibilidade eram atribuição e responsabilidade do SNI. (...)”¹⁵⁶⁹

¹⁵⁶⁶ Fico, *Como eles agiam*, op. cit., p. 75.

¹⁵⁶⁷ “(...) a criação do Serviço Nacional de Informações impõem-se de fato e com urgência”. Exposição de Motivos, PL nº 1.968/1964, op. cit.

¹⁵⁶⁸ “(...) Fundou-o [o SNI] Golbery do Couto e Silva. Dez anos antes ele defendera na Escola Superior de Guerra a criação de um “Serviço de Informações centralizado, bem dotado de meios e recursos, valendo-se de agentes e órgãos de busca de toda espécie”. Gaspari, *A Ditadura Envergonhada*, op. cit. p. 153.

¹⁵⁶⁹ General Gustavo Moraes Rego Reis. Depoimento concedido a Maria Celina D’Araújo e Gláucio Soares em julho de 1992. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo*, op. cit., pp. 148-149.

De acordo com o art. 3º da Lei nº 4.341/1964, o SNI tinha como principais funções:

a) assessorar o Presidente da República na orientação e coordenação das atividades de informação e contra-informação afeitas aos Ministérios, serviços estatais, autônomos e entidades paraestatais;

b) estabelecer e assegurar, tendo em vista a complementação do sistema nacional de informação e contra-informação, os necessários entendimentos e ligações com os Governos de Estados, com entidades privadas e, quando fosse o caso, com as administrações municipais;

c) proceder, no mais alto nível, à coleta, avaliação e integração das informações, em proveito das decisões do Presidente da República e dos estudos e recomendações do Conselho de Segurança Nacional, assim como das atividades de planejamento a cargo da Secretaria-Geral desse Conselho;

d) promover, no âmbito governamental, a difusão adequada das informações e das estimativas decorrentes.¹⁵⁷⁰

Naquele momento de afirmação do novo regime, ficava claro que a missão e as prerrogativas do SNI estabelecidas por Lei alinhavam-se com as concepções do grupo militar mais moderado, liderado por Castello Branco e orientado por Golbery, que se contrapunha, por sua vez, à linha dura dos militares, da qual o então Ministro da Guerra, General Costa e Silva, era o líder máximo. Apesar das pressões para que se criasse um órgão também inspirado no antigo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) – que pudesse “produzir informações para a sociedade”, ou seja, determinar e controlar o que se deveria veicular na imprensa e manipulando a opinião pública¹⁵⁷¹ – ou algo semelhante ao Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), ambos

¹⁵⁷⁰ Brasil, Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964.

¹⁵⁷¹ “As pressões iniciais eram pela criação de um órgão de informação voltado para fora. O movimento militar de 64 a cada dia tornava-se mais impopular. Era preciso fazer alguma coisa. Havia pressões para que o Castello criasse um órgão que produzisse informações para a sociedade, um órgão de comunicação, mas ele se mostrava intransigente, achava que a verdade se impõe por si só. Trazia bem nítido o espectro do DIP, e repugnava-lhe qualquer manipulação da opinião pública. Então, a idéia de se criar um órgão de informação para fora acabou se transformando na de um órgão de informação para dentro. Tentou-se convencê-lo a fazer as duas coisas num órgão só, mas ele, afinal, aceitou o das informações para dentro – é óbvio que a “inteligência” é uma necessidade indispensável, até porque ninguém decide sem informação. E deu a seu amigo pessoal, Golbery, exemplo de intelectual e de cultura militar, a missão de criar e implantar o SNI.” General Octávio Costa. Depoimento concedido a Maria Celina D’Araújo e Gláucio Ary Dillon Soares em agosto e setembro de 1992. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo*, op. cit., pp. 259-260.

símbolos do modelo autoritário da Era Vargas¹⁵⁷², Castello conseguiu resistir e manter a idéia de Golbery de estabelecer um serviço de inteligência profissional para o Brasil:

“(...) o SNI foi criado em 1964, momento em que a linha dura ainda agia de maneira assistemática, ou, para dizê-lo cabalmente, fase em que inexistia o sistema de segurança que se implantaria formalmente cerca de cinco anos depois. Por certo, houve tentativas de ampliar as atribuições do SNI, tornando-o um órgão de “mão dupla”, isto é, dando-lhe tarefas de propaganda política, idéia rechaçada por Castello Branco, que não queria comparações com o velho DIP. Golbery era um esguiano, moderado; identificar-se-ia como castelista nos anos seguintes. Nada tinha a ver com a índole dos radicais. Ao contrário, no futuro seria considerado inimigo da linha dura. Portanto, embora seja compreensível a leitura sobre o SNI que tende a identificá-lo com o órgão repressivo (mesmo porque pouco se sabia, até recentemente, sobre os “porões da ditadura”), ele era, na verdade, precipuamente um órgão de informações. Essa é uma distinção básica para um entendimento histórico mais refinado, com já foi notado por importantes estudiosos do período.”¹⁵⁷³

O SNI começou, então, como um pequeno órgão, sendo-lhe transferido o acervo do SFICI, bem como o pessoal – civis e militares – que ali trabalhavam¹⁵⁷⁴. O art. 6º da Lei nº 4.341/1964 previa que “o pessoal civil e militar necessário ao funcionamento do SNI será proveniente dos Ministérios e outros órgãos dependentes do Poder Executivo, mediante requisição direta do Chefe do Serviço”. Sob o comando do General Golbery, sua primeira sede foi no centro da cidade do Rio de Janeiro, mas logo seria transferida para o Distrito Federal, tornando-se a Agência Central¹⁵⁷⁵. Teria, ainda, agências regionais. A dotação orçamentária inicial também não era significativa¹⁵⁷⁶.

¹⁵⁷² Interessante a preocupação, na própria Exposição de Motivos do PL nº 1.968/1964, em ressaltar que o novo serviço não tinha caráter policial: “Cumpra ainda assinalar que o Serviço em questão nada tem a ver, pela própria natureza de suas muitas funções, com o órgão policial proposto dentro da estrutura do Departamento Federal de Segurança Pública (...)”. O SNI deveria encarregar-se, portanto, de inteligência estratégica, de Estado, e não de inteligência policial.

¹⁵⁷³ Fico, *Como eles agiam, op. cit.*, pp. 42-43.

¹⁵⁷⁴ Segundo uma fonte que trabalhou no SNI, os primeiros quadros do órgão, além dos militares que estavam no comando, eram de requisitados de outras instâncias da Administração Pública e empresas estatais, como os Correios e a Rede Ferroviária Nacional. Esse pessoal chegava ao órgão sem qualquer experiência na área de inteligência. Na década de 1970 seria a vez dos jovens oficiais R2, recrutados quando concluíam os cursos nos centros e núcleos preparatórios de oficiais da reserva (CPOR e NPOR).

¹⁵⁷⁵ “Art. 4º O Serviço Nacional de Informações compreende uma chefia (Chefe do Serviço e Gabinete), uma Agência Central no Distrito Federal e Agências Regionais.” Lei nº 4.341/1964.

¹⁵⁷⁶ “O SNI teve uma dotação orçamentária de 200 milhões de cruzeiros, equivalentes, no câmbio da época, a cerca de 150 mil dólares. Na fase de preparação do decreto de criação do Serviço, Golbery esperava ter à mão mais de 150 milhões de cruzeiros em verbas secretas, o que elevaria sua caixa a 260 mil dólares de 1964. Enquanto as verbas não chegaram, recebeu do presidente do Banco Lar Brasileiro um automóvel e alguns gravadores usados. Fisicamente, o SNI ocupou parte do 13º andar do majestoso

Ao longo do período militar, o SNI foi adquirindo cada vez mais prestígio, ao mesmo tempo em que também cresceu seu poder. Logo a singela estrutura do SFICI deu lugar a um amplo sistema de informações, com órgãos vinculados nos diferentes níveis de governo e com agências e delegacias que cobriam todo o território brasileiro, tendo alguns postos também no exterior.

“Embora atividades secretas de busca de informações, sob o patrocínio do governo, existissem no Brasil há mais tempo, foi a criação do SNI, em junho de 1964, poucos dias após a tomada do poder pelos militares, que marcou o início de um período específico. Nele os serviços secretos representariam enorme concentração de poder e, alimentados pela semiclandestinidade oficial, tanto ajudariam a dar sustentação de forma definitiva aos governos militares quanto teriam importância excepcional durante a estratégia da ‘abertura política’. Os serviços secretos foram, na melhor acepção do termo, ‘atores políticos’ qualificados do período.”¹⁵⁷⁷

Ademais, embora herdasse a estrutura do SFICI, o SNI tinha mais atribuições e mais prestígio que aquele. De fato, na forma da Lei nº 4.341/64, o Chefe do SNI possuía as “honras e prerrogativas de Ministro de Estado” e sua nomeação, pelo Presidente da República, deveria ser aprovada pelo Senado (art. 5º). Tinha recursos também para abrir agências regionais, e fez nas principais capitais do Brasil¹⁵⁷⁸. E, o mais importante, ao contrário do restante da Administração Pública brasileira, a Lei que criara o SNI o isentara de tornar pública informações básicas sobre sua organização interna, suas regras de funcionamento e seu quadro de pessoal, bem como não estabelecia para o órgão qualquer mecanismo de controle externo. Apesar de algumas limitações, o Serviço começou mais forte que o SFICI e ganharia mais destaque com o recrudescimento do regime.

edifício de estilo neofascista do Ministério da Fazenda, no Rio de Janeiro, reservando-se para Golbery uma sala no 12º. Mobiliaram as salas catando velharias nos depósitos de autarquias federais. Em Brasília, o Serviço começou na sala 17 do quarto andar do palácio do Planalto. Tinha trinta metros quadrados, e o chefe do SNI esperou seis meses para que lhe instalassem um aparelho de ar refrigerado. Em períodos de crise política, chegou a dormir nela. Só nos primeiros meses de 1965 o Serviço passou a operar suas comunicações através da rede de rádio do Planalto. Ainda não completara um ano de vida quando avançou sobre a sala 16. Iniciava-se a expansão do SNI pela malha modernosa de Brasília, transformando-o numa instituição sociologicamente identificada com a capital, onde se tornou um dos primeiros ramos da burocracia nacional a arraigar-se.” Gaspari, *A Ditadura Envergonhada*, *op. cit.* pp. 154-155.

¹⁵⁷⁷ Bitencourt, *op. cit.*, p. 26.

¹⁵⁷⁸ Apenas a título de comparação, toda a estrutura do SFICI concentrava-se apenas em uma agência, no Rio de Janeiro.

O fortalecimento do “monstro”

No contexto da Guerra Fria, o serviço de inteligência no Brasil seguiu o modelo doutrinário ocidental, tendo mantido um constante intercâmbio com os órgãos de inteligência congêneres do Ocidente. Uma particularidade era que cada vez mais o SNI voltava-se para a segurança interna e, apesar de seguir a doutrina ocidental, estruturava-se muito mais como os órgãos do bloco socialista, em especial como o KGB soviético¹⁵⁷⁹. Apesar de nele trabalharem civis e militares, o serviço era dirigido e orientado pelos militares¹⁵⁸⁰.

A comunidade de segurança e inteligência, com o SNI em seu centro, ganhou, à medida que avançavam os anos de governo militar, de “substancial capacidade de poder autônomo, dentro do aparelho estatal”¹⁵⁸¹. Alfred Stepan enumera sete prerrogativas burocráticas concedidas ao SNI que faziam daquele um órgão extremamente poderoso, mesmo entre os serviços de informações de todo o mundo. Parece conveniente transcrevê-las:

“1. O SNI era órgão de inteligência mais importante dentro e fora do Brasil.

2. O chefe do SNI era, de jure, um ministro de Estado e, de facto, o membro do conselho político mais restrito, com possibilidade de acesso diário ao Presidente [da República].

3. O SNI detinha o monopólio do treinamento avançado da inteligência, através das escolas que treinavam civis e militares, inclusive os oficiais federais nos estados e municípios, assim como membros de organizações paraestatais e privadas.

4. O SNI era independente e tinha seus próprios agentes em campo e, portanto, capacidade operacional própria; não dependia de outros órgãos para operar num amplo espectro de atividades.

¹⁵⁷⁹ Interessantes os comentários feitos por Priscila Antunes (2002, *op. cit.*, pp. 77-78) e Luís Bitencourt (*op. cit.*, pp. 62-65) a respeito da estrutura do serviço e de sua influência doutrinária. Cite-se também a obra de Alfred Stepan como importante referência sobre o SNI, sua estrutura e capacidade de influência durante período militar e mesmo na abertura.

¹⁵⁸⁰ “A idéia central do general Golbery fora de criar um órgão civil e militar no qual os militares da ativa tivessem uma participação minoritária. Pelo estatuto original, nenhum oficial militar que estivesse na ativa poderia ser requisitado para participar do SNI. Em 1964, nenhuma das seis principais figuras do SNI eram generais da ativa; um deles, Golbery, era um general da reserva. No final de 1968, entretanto, com o início dos movimentos de luta armada e o triunfo da linha-dura [no Governo militar do Brasil], o SNI se militarizou. A partir do final de 1968 e durante o transcorrer de toda a década de 70, as seis principais posições do SNI foram exercidas por generais do exército que ainda poderiam ser promovidos. (...) De 1968 em diante, [o SNI] cresceu a ponto de se transformar na quarta força armada, embora não uniformizada (...).” Stepan (1996), *op. cit.*, pp. 27-28.

¹⁵⁸¹ Stepan (1996), *op. cit.*, p. 29.

5. O SNI mantinha, por lei, um oficial em cada ministério, empresa estatal e universidade. As agências regionais do SNI mantinham postos similares nas organizações do estado. As funções desses postos eram:

- a. Examinar todo o material de importância;
- b. Examinar as implicações que uma determinada diretriz teria para a segurança;
- c. Fichar todos os funcionários com algum grau de responsabilidade. Se apoiado pelo presidente, um ministro poderia, entretanto, anular o veto do SNI à indicação de qualquer funcionário.

6. A Agência Central do SNI era responsável pela segurança interna, informações estratégicas e operações especiais. Coordenava, portanto, não só as atividades do próprio SNI, mas também as atividades de inteligência externa de outros setores dos órgãos de inteligência dos estados, particularmente, os das Forças Armadas. A Agência Central conjugava as funções de coordenação e integração. A comunidade de inteligência, no seu todo, denominava-se Sistema Nacional de Informações.

7. Não havia nenhum controle, legislativo ou executivo, sobre o SNI. A lei simplesmente decretava que o SNI era um órgão da Presidência da República (...) e que seus funcionários deveriam ser confirmados nos cargos pelo presidente, uma vez a cada ano (...).”¹⁵⁸²

Um aspecto de grande importância para se compreender o fortalecimento do SNI e mesmo os desvios cometidos pela comunidade de informações à época do regime militar relaciona-se, portanto, ao foco da atividade para a segurança interna e à ausência de controle externo do SNI. Nesse sentido, Alfred Stepan lembra que, entre os serviços de inteligência do Ocidente, nenhum tinha tanto poder – em virtude de sua posição na hierarquia da Administração Pública e das prerrogativas do órgão – quanto o SNI¹⁵⁸³. E mesmo no bloco socialista, nem o KGB teria tanta influência e prestígio no governo da URSS, sem qualquer controle, quanto o tinha o SNI no Brasil¹⁵⁸⁴.

¹⁵⁸² Stepan (1996), *op. cit.*, pp. 29-30.

¹⁵⁸³ “Se compararmos essa combinação de prerrogativas com aquelas do sistema de inteligência de países tais como a Inglaterra, a França e os Estados Unidos, encontraremos diferenças marcantes. Nenhuma das principais agências de inteligência desses três países goza de mais do que duas das sete prerrogativas burocráticas concedidas ao SNI. Esses países, por exemplo, mantêm agências diferentes para lidar com a inteligência interna e externa. Na Inglaterra, a principal agência que trata de assuntos internos é o MI5, enquanto a principal que lida com assuntos externos é o MI6. Na França, a principal agência interna é o DST, enquanto a principal agência externa é o DGSE. Nos Estados Unidos, a principal agência para assuntos internos é o FBI, enquanto a CIA cuida dos assuntos externos. Nenhum dos chefes dessas seis agências tem *status* de ministro.” Stepan (1996), *op. cit.*, pp. 30-31.

¹⁵⁸⁴ Stepan (1996), *op. cit.*, pp. 31-33.

“Parece que o SNI (...) distingue-se, em vários aspectos, de seus congêneres no resto do mundo, particularmente, com respeito ao quase-monopólio sobre operações e treinamento, ao direito, por lei, de o chefe do Serviço assistir às reuniões de ministério, e ao direito de ter uma subdivisão oficial em cada repartição governamental, em empresas estatais e em universidades, que pode inspecionar o andamento diário da máquina administrativa. Além disso, o SNI parece atuar como seu próprio órgão de ligação, coordenação e prestação de contas. Nos países democráticos, por outro lado, tenta-se manter o controle sobre os serviços secretos através da proliferação e separação das unidades de inteligência, obrigando-as a operar através de outras agências com capacidade legal, controlando seu acesso ao chefe do executivo e diferenciando profundamente as funções de prestação de contas, coordenação, ligação e revisão. Por esses meios, as agências de inteligência encontram uma série de poderes e mecanismos de contrapeso que se destinam a controlar a sua natural tendência de aspiração à autonomia. Entretanto, o único meio efetivo e institucionalizado de controle sobre o SNI é o direito do presidente de confirmar funcionários, uma vez por ano (...).”¹⁵⁸⁵

Essas observações de Stepan são particularmente importantes para o presente trabalho, uma vez que evidenciam que o fortalecimento de um órgão de inteligência sem os devidos mecanismos de controle pode conduzir à criação de uma estrutura burocrática tremendamente poderosa e influente na Administração. Daí que, mesmo em regimes como o soviético, alguma forma de controle se fazia necessária. Isso não ocorreu no Brasil e a comunidade de informações acabou por constituir forças paralelas que operavam muitas vezes de maneira arbitrária e à margem da lei.

Ao analisar as relações entre a comunidade de inteligência e o Poder Legislativo, no período de existência do SNI (1964-1990), Bitencourt destaca a fragilidade do sistema em virtude da ausência de qualquer forma de controle parlamentar. Analisando os debates em torno da criação do Serviço, Bitencourt registra a incapacidade do Legislativo de proceder com o controle externo do aparato de segurança e inteligência do Estado, o que contribuía para uma percepção de que o SNI só deveria prestar contas ao Presidente da República e não diretamente à sociedade brasileira:

¹⁵⁸⁵ Stepan (1996), *op. cit.*, p. 33.

“(…) Do lado SNI e dos serviços secretos, o que aparece são organizações permanentemente mergulhadas não apenas no sigilo típico dessas atividades, mas, sobretudo, atormentadas nas suas próprias ambigüidades. Do lado do Congresso Nacional, o que sobressai é a profunda ausência de qualificados conhecimentos sobre o tema. Assim, proliferaram os falsos argumentos e os equívocos de interpretação. Assoma, principalmente, a superficialidade das abordagens. As seguintes questões centrais nunca foram tocadas: - ‘O que são atividades de informações?’; ‘Quais os poderes de busca do organismo criado?’; ‘Como garantir que esses poderes não seriam extrapolados sob o manto do sigilo característico da atividade?’; ‘Como garantir que atividade tão poderosa não viesse a ser utilizada em benefício particular de um ou outro chefe?’; ‘Quais os efetivos controles do Poder Legislativo sobre a organização e suas atividades?’”¹⁵⁸⁶

Muito interessante é a análise que Bitencourt faz dos pareceres e discursos dos parlamentares sobre o projeto de criação do SNI, sendo a característica mais marcante dessas discussões “a superficialidade das argumentações apresentadas”¹⁵⁸⁷. Daí as “conclusões fáceis e comparações simplistas”, tanto de membros da bancada governista quanto da oposição, que culminariam na aprovação e criação de uma organismo, “que desempenharia uma atividade, cuja única característica conhecida era o pressuposto de clandestinidade”¹⁵⁸⁸. A classe política brasileira estava completamente despreparada, naquele momento, para lidar com o controle externo dos serviços de inteligência no Brasil. Esse despreparo – em maior ou menor escala – perduraria durante praticamente todo o período de existência do SNI e da comunidade de informações que gravitava em torno dele. As características das relações entre o Legislativo e o Serviço seriam moldadas ainda nos primeiros momentos de afirmação do regime militar.

“(…) [Nas discussões sobre a criação do SNI no Congresso,] a ausência de tratamento mais aprofundado sobre as questões em pauta acabaria por gerar uma organização com poderes extraordinários, ampla autonomia de atuação garantida pelas indefinições de seu mandato e poderes de busca e sem qualquer forma de controle institucionalizado sobre ela. Portanto, a maneira como o SNI foi criado é mais importante que a criação do órgão, em si revela o despreparo geral do Legislativo para o trato das questões relativas aos serviços secretos e é um dos fatores que explica tanto o extraordinário poder e a autonomia que essas organizações vieram a concentrar, como

¹⁵⁸⁶ Bitencourt, *op. cit.*, p. 70.

¹⁵⁸⁷ Bitencourt, *op. cit.*, p. 83.

¹⁵⁸⁸ Bitencourt, *op. cit.*, p. 83.

sua resistência às mudanças, mesmo quando os avanços democratizantes da ‘abertura’ política impuseram nas relações de poder do Estado. (...) Em defesa daqueles parlamentares é preciso dizer que o acesso a conhecimentos especializados sobre as atividades de intelligence no Brasil era, à época, difícil. Inexistia qualquer produção acadêmica e as poucas traduções em português contemplavam o aspecto romântico e fantasioso da atividade (...).”¹⁵⁸⁹

Importante observar que, à época da criação do SNI, a idéia 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. Daí que não se poderia exigir do Congresso Nacional, ainda mais em um momento imediatamente subsequente ao estabelecimento do novo regime, maiores iniciativas de controle parlamentar sobre a comunidade de informações. Não se conhecia a atividade de inteligência fora do seleto grupo daqueles que a exerciam, e muito menos sobre mecanismos democráticos de exercício de controle externo sobre os serviços secretos.

De toda maneira, o perfil do relacionamento com o Congresso, moldado à época da criação do SNI, perduraria por toda a existência do órgão e teria como corolário o desenvolvimento de uma percepção da comunidade de informações – e, com a redemocratização e a criação da ABIN e do SISBIN, da comunidade de inteligência – que tinha como foco central o Serviço ligado à Presidência da República. Nesse sentido, apesar do desenvolvimento de outros órgãos de inteligência, nas áreas militar e policial, o Congresso Nacional – e a sociedade brasileira em geral – quando percebia a atividade de informações/inteligência no Brasil o fazia por meio do SNI. Registre-se, trata-se de comportamento que parece ter continuado com o estabelecimento da ABIN¹⁵⁹⁰.

“Os primeiros momentos da relação entre o Poder Legislativo e os Serviços Secretos no Brasil marcariam toda a existência desses serviços. (...) o SNI representaria e concentraria, para o Congresso, todo o significado do vasto aparato dos serviços secretos que viria a ser criado e desempenharia as funções desses serviços nos próximos 25 anos. Tentar compreender o comportamento do Congresso em relação aos serviços secretos é praticamente analisar o comportamento do Legislativo em relação ao SNI. Mesmo porque foram raras as vezes que o Legislativo discerniu a existência de outros serviços. Por um lado, o SNI pelas suas características semicivis era mais acessível ao

¹⁵⁸⁹ Bitencourt, *op. cit.*, pp. 83-84.

¹⁵⁹⁰ Pode-se observar, por exemplo, que, desde o início de suas atividades, a Comissão de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional praticamente tem fiscalizado apenas as atividades da ABIN, dando pouca atenção aos demais órgãos do Sistema. Essa questão será tratada de maneira mais profunda mais adiante neste trabalho.

Legislativo que os serviços secretos militares; por outro, na visão simplificadora dos parlamentares sobre a questão, nunca houve muita preocupação de distinguir características deste ou daquele organismo dedicado a atividades secretas em favor do governo.”¹⁵⁹¹

Há que se perguntar se essa percepção pelos parlamentares da atividade de inteligência através do SNI – e muitas vezes apenas dele – e de seu sucessor, a ABIN, não se deveria ao fato de apenas o serviço civil federal ter sido criado por projeto de lei submetido ao Congresso e ali discutido – ainda que, no caso do SNI, de maneira incipiente. Os demais serviços de inteligência, fossem eles policiais ou militares, devido à própria organização da Administração Pública e do sistema normativo brasileiros, foram criados por atos restritos à esfera do Poder Executivo, sem qualquer participação do Legislativo. Portanto, tecnicamente, o Poder Legislativo só conheceu SNI – e, posteriormente, a ABIN.

O SISNI

Um dos aspectos essenciais para se compreender a atividade de inteligência no período posterior a 1964 diz respeito à estrutura e funcionamento do Sistema Nacional de Informações (SISNI). Sob a égide do SNI, foi organizado todo um sistema que compreendia órgãos de informações estabelecidos nos ministérios civis e militares, nas autarquias e empresas públicas e até nas universidades, o que dava à comunidade de informações surpreendente capilaridade.

“O SNI, ligado a uma extensa rede de organismo civis, mais os serviços secretos militares compuseram o Sistema Nacional de Informações (SISNI). Esses serviços alcançaram notável capacidade de influência sobre a condução das políticas públicas brasileiras. Foram decisivos na repressão à guerrilha urbana e rural que tentou se articular no Brasil entre 1968 e 1972. E exerceram extraordinário controle sobre a vida do cidadão comum por intermédio dos registros cadastrais individuais. Dois chefes do SNI tornaram-se Presidentes da República [Médice e Figueiredo], e todos os chefes do SNI foram “ministros da casa”, ou seja, ministros que despachavam diariamente com o Presidente da República e que mantinham com ele estreita relação de confiança.”¹⁵⁹²

¹⁵⁹¹ Bitencourt, *op. cit.*, p. 69.

¹⁵⁹² Bitencourt, *op. cit.*, p. 27.

O embrião do SISNI encontra-se no estabelecimento das Divisões de Segurança e Informações (DSI) e das Assessorias de Segurança e Informações (ASI). Em 4 de julho de 1967, o Decreto nº 60.940 transformou as então Seções de Segurança Nacional existentes em cada ministério civil nas DSI¹⁵⁹³. Com isso, criavam-se condições para que “organismos setoriais do Poder Executivo participassem nos trabalhos de informações coordenados pelo SNI”.¹⁵⁹⁴ De fato, as DSI, apesar de subordinadas aos ministros de cada pasta, logo se transformariam em “unidades avançadas” do SNI nesses órgãos¹⁵⁹⁵, o que criaria estruturas um tanto esdrúxulas em termos de subordinação na Administração Pública¹⁵⁹⁶.

O Decreto nº 60.690/1967 também estabelecia quais seriam as funções das DSI:

Art. 2º

§ 1º Compete às Divisões de Segurança e Informações:

I – No que se refere à Segurança Nacional:

- a) fornecer dados e informações necessárias à formulação, pela Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, do conceito estratégico;
- b) colaborar na formulação dos Planos Particulares de Segurança relativos ao Ministério a que pertença, com base nas diretrizes gerais de planejamento expedidas pelo Conselho de Segurança Nacional;
- c) executar o Plano Particular elaborado, propondo ao Ministro de Estado respectivo as medidas convenientes;

¹⁵⁹³ “Os ‘Sistemas Setoriais de Informações dos Ministérios Cíveis’ eram constituídos pelos órgãos de informações dos respectivos ministérios e das autarquias, fundações e empresas estatais vinculadas. O órgão central de informações de um ministério era a sua [DSI] (...). Em cada órgão importante da administração pública existia uma [ASI] (...), por vezes chamada de ‘Assessoria Especial de Segurança e Informações’ (AESI). Portanto, no âmbito de um ministério civil havia uma DSI e várias ASI e/ou AESI.” Fico, *Como eles agiam*, op. cit., pp. 83-84.

¹⁵⁹⁴ Lúcio Oliveira, op. cit. p. 73.

¹⁵⁹⁵ Segundo do art. 2º, do Decreto nº 60.690/1967, as DSI dos ministérios civis eram “órgãos complementares do Conselho de Segurança Nacional, subordinados diretamente aos respectivos Ministros de Estado e mantém estreita colaboração com a Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional e com o **Serviço Nacional de Informações, aos quais prestarão todas as informações que lhes forem solicitadas**” (grifos nossos).

¹⁵⁹⁶ “Em maio de 1970, as DSI assumiram a sua peculiar feição de duplo comando. Elas eram ‘órgãos subordinados diretamente aos respectivos ministros de Estado’, porém sem prejuízo no campo das informações, de sua condição de órgão sob a superintendência e coordenação do Serviço Nacional de Informações’. Ou seja, já não se mencionava mais o *status* anterior de órgãos complementares do Conselho de Segurança Nacional (...). Ia-se constituindo a teia legal e conceitual que amparava o funcionamento da comunidade de informações: os ministérios integravam o Serviço Nacional de Informações (SISNI) através das respectivas DSI, cujas atividades competia ao SNI superintender e coordenar, visando à produção de informações nacionais.” Fico, *Como eles agiam*, op. cit., p. 79.

d) colaborar no planejamento executivo da Mobilização Nacional, cadastrando recursos necessários ao fortalecimento do Poder Nacional.

II – No que se refere às Informações Nacionais:

a) fornecer dados e informações necessários à elaboração do Plano Nacional de Informações, a cargo do Serviço Nacional de Informações;

b) colaborar, fornecendo os elementos necessários e complementares, na formulação do Plano Particular de Informações, decorrente do Plano Nacional, para o setor de ação do Ministério a que pertença;

c) cooperar na execução desses Planos e em outros encargos determinados por aquele Serviço, no campo das Informações.

Interessante notar a influência da ESG e da formação militar nas DSI. O art. 4º do Decreto nº 60.690/1967 prescrevia que o Diretor de cada DSI, nomeado pelo Presidente da República sob indicação do ministro da pasta e aprovação do Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, deveria ser “cidadão civil 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”. Assim, em pouco tempo esses órgãos dos ministérios acabariam, de fato, subordinados ao SNI e, nos governos Costa e Silva e Médici, orientados pelo pensamento doutrinário da linha dura do movimento de 31 de maio de 1964.

Em 1975, as DSI e as ASI¹⁵⁹⁷ ganharam regulamento próprio por meio do Decreto nº 75.640, de 22 de abril. Essa norma, já sob a Presidência de Ernesto Geisel detalhava as atribuições daqueles órgãos dos ministérios civis. Apesar de mantê-los subordinados aos ministros de cada pasta, aos quais deveriam assessorar “diretamente em todos os assuntos pertinentes à Segurança Nacional, à Mobilização e às Informações”¹⁵⁹⁸, o Regulamento reafirmava que as DSI integravam o SISNI e, portanto, estariam sujeitas “à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica” (art. 1º, § 2º) do SNI. Novas competências foram atribuídas às DSI e ASI:

¹⁵⁹⁷ “As Assessorias de Segurança e Informações integram os Sistemas Setoriais de Informações e Contra-Informação dos Ministérios Civis e, nesta condição, estão sujeitas à orientação normativa à supervisão técnica e à fiscalização específica da respectiva Divisão de Segurança e Informações (DSI), sem prejuízo da subordinação de cada uma ao dirigente do Órgão em cuja estrutura administrativa se enquadre.” Art. 1º, § 3º Decreto nº 75.640/1975.

¹⁵⁹⁸ “Art. 1º As Divisões de Segurança e Informações, órgãos centrais dos Sistemas Setoriais de Informações e Contra-Informação dos Ministérios Civis, são subordinadas aos respectivos Ministros de Estado e encarregadas de assessorá-los diretamente em todos os assuntos pertinentes à Segurança Nacional, à Mobilização e às Informações.” Decreto nº 75.640/75.

“Art. 2º Compete às Divisões de Segurança e Informações:

.....

II – no que se refere às informações e Contra-Infomação:

a) coletar, analisar e interpretar os dados necessários ao estudo e planejamento dos assuntos atinentes aos encargos de que trata o artigo 5º, do Decreto nº 75.524, de 24 de março de 1975, a fim de bem assessorar o Ministro de Estado;

b) realizar outras missões e tarefas específicas atribuídas ou delegadas pelo Ministro de Estado;

c) produzir Informações:

- necessárias às decisões do Ministro de Estado;

- para atender às prescrições contidas no Plano Nacional de Informações (PNI);

- para atender às solicitações do Serviço Nacional de Informações (SNI);

d) encaminhar à Agência Central do SNI (AC/SNI) as Informações Necessárias (IN) segundo a periodicidade estabelecida no Plano Nacional de Informações (PNI), e as informações que, pelo Princípio da Oportunidade, devam ser do conhecimento imediato dos clientes principais do Serviço Nacional de Informações (SNI);

III – no que se refere à posição de órgão central do Sistema Setorial de Informações e Contra Infomação do Ministério Civil respectivo:

a) orientar normativamente, supervisionar tecnicamente e fiscalizar especificamente as Assessorias de Segurança e Informações e outros órgãos de informações existentes na área do respectivo Ministério, cuja atuação interesse à elaboração de Informações Nacionais, a critério do Serviço Nacional de Informações (SNI);

b) propor ao Ministro de Estado as medidas e normas necessárias para a organização e funcionamento do Sistema Setorial de Informações e Contra-Infomação do Ministério Civil respectivo, observando o que respeito contém o Plano Nacional de Informações (PNI);

c) executar e/ou coordenar e supervisionar o Plano Setorial de Informações (PSI), consoante instruções do Ministro de Estado;

d) executar e/ou coordenar e supervisionar as atividades de Contra-Infomação;

e) para cumprimento do disposto no Plano Nacional de Informações (PNI), realizar diretamente a busca e coleta de dados nos órgãos mencionados no artigo 1º § 2º,

do Decreto nº 75.524, de 24 de março de 1975, desde que esses órgãos não disponham de Assessoria de Segurança e Informações (ASI).”¹⁵⁹⁹

Para se ter idéia das dimensões do Sistema, o art. 15 do Regulamento definia os efetivos das DSI, que poderiam variar de 35 a 60 pessoas, dependendo das particularidades do Ministério em que estavam instaladas – no caso das ASI, esse número variava de 2 a 8 servidores:

“Art. 15. Quanto ao número de servidores as Divisões de Segurança e Informações são classificadas em :

I – Divisão de Segurança e Informações (DSI), tipo 1, efetivo não superior a 35 (trinta e cinco) servidores;

II – Divisão de Segurança e Informações (DSI) tipo 2, efetivo não superior a 45 (quarenta e cinco) servidores.

III – Divisão de Segurança e Informações (DSI) tipo 3, efetivo não superior a 60 (sessenta) servidores.

§ 1º São do tipo 1 as Divisões de Segurança e Informações do Ministério da Saúde, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Previdência e Assistência Social.

§ 2º São do tipo 2 as Divisões de Segurança e Informações do Ministério da Fazenda, do Ministério da Indústria e do Comércio, do Ministério da Justiça e do Ministério do Trabalho.

§ 3º São de tipo 3 as Divisões de Segurança e Informações do Ministério da Agricultura, do Ministério da Educação e Cultura, do Ministério das Minas e Energia, do Ministério dos Transportes, do Ministério das Comunicações, do Ministério do Interior e da Secretaria de Planejamento da Presidência de República.”

Claro que as atuações das DSI/ASI nos vários ministérios distinguiam-se em virtude da natureza, dimensões, características e importância de cada pasta. Fico¹⁶⁰⁰ lembra que a DSI do Ministério da Justiça chegou a ter papel “de coordenação política do governo” e que, em outros casos, como o do Ministério da Educação, que tinha que lidar com o movimento estudantil, a atuação da DSI foi “decisiva”.

¹⁵⁹⁹ Decreto nº 75.640/1975.

¹⁶⁰⁰ Fico, *Como eles agiam, op. cit.*, pp. 83-86.

Ademais, nos ministérios da Justiça (MJ), das Relações Exteriores (MRE) e do Interior havia outros órgãos de informações além das DSI e ASI: o Centro de Informações do Departamento de Polícia Federal (CI/DPF) e o Centro de Informações do Exterior (CIEEx) nas primeiras duas pastas e, na última, os órgãos de informações dos territórios federais. Isso, somado à estrutura do mais de 2.000 funcionários do SNI no início dos anos 1980, dos órgãos militares e das próprias DSI¹⁶⁰¹ evidenciam o peso da comunidade de informações e sua capilaridade, ainda que com inúmeros problemas.

Ainda sobre o funcionamento dos órgãos do SISNI, interessante notar que se buscou distinguir as atividades do pessoal de informações de outras de fiscalização administrativa, de natureza policial ou mesmo de segurança pessoal e patrimonial. Isso talvez se devesse à influência de Golbery no Governo que se estabelecia e da própria percepção de Geisel do papel da atividade de inteligência. Assim, o art. 26 do Regulamento estabelecia que o pessoal lotado nas DSI e ASI “não pode ser designado, para integrar comissões de inquérito ou de sindicância”, enquanto o art. 27 prescrevia que as DSI “não podem receber encargos policiais nem ser responsáveis pela segurança física de pessoas ou instalações, salvo as indispensáveis à segurança orgânica da própria Divisão”.

Devido a sua complexidade e diversidade de suas componentes, o SISNI enfrentaria dificuldades em seu funcionamento. Também o SNI teve dificuldade de exercer seu papel coordenador, processador e difusor de “informações globais necessárias”¹⁶⁰², tanto no âmbito dos ministérios civis¹⁶⁰³, onde as DSI acabavam muito fortes nos anos 1970¹⁶⁰⁴, mas sobretudo quando lidava com os órgãos militares, cuja autonomia e independência eram bastante significativas, em especial à medida que os serviços de informações militares se envolviam com a segurança interna e a repressão.

¹⁶⁰¹ Por exemplo, em 1981, a DSI do MRE tinha uma estrutura de cargos de 34 funcionários (Fico, *Como eles agiam*, op. cit., p. 87).

¹⁶⁰² Lúcio Oliveira, op. cit. p. 76.

¹⁶⁰³ “Foram costumeiros os problemas com pessoal, tanto em função de carências típicas do serviço público (falta de quadros, demora na substituição de funcionários que se aposentavam ou faleciam, etc.), quanto pelas exigências específicas que se faziam ao pessoal alocado nas DSI, extremamente rigorosas no que se refere ao sigilo e à disciplina (...). Além disso, ‘por uma distorção de todos conhecida (...) o trabalho na DSI é malvisto’. Funcionários de carreira dos ministérios, convocados a atuar na DSI, ficavam estigmatizados pelos colegas.” Fico, *Como eles agiam*, op. cit., pp. 87-88.

¹⁶⁰⁴ “Posteriormente às reformas do final dos anos 1960, as DSI passaram a ter muito poder – pelo menos até a chamada ‘distensão’ – inclusive porque sua inserção nos ministérios civis punha em xeque a autoridade do ministro (em função da ‘superintendência’ do SNI). Segundo o ex-presidente Geisel, essas divisões, com o tempo, passaram a querer ‘influir nos ministérios’, o que, contudo, não era função delas (...) houve uma interferência excessiva na vida dos ministérios.” Fico, *Como eles agiam*, op. cit., p. 84.

Vale lembrar que essas organizações militares estavam ligadas diretamente ao Ministro ou ao Estado-Maior da Força, e, ainda que dirigido por Generais-de-Divisão e depois por Generais-de-Exército com *status* de Ministro, o SNI não tinha muitas vezes reconhecida sua posição no ápice do Sistema¹⁶⁰⁵. Isso quando não ocorria a competição¹⁶⁰⁶ entre os vários órgãos de informações¹⁶⁰⁷. Nesse contexto, Oliveira lembra que o Sistema “compunha-se de organismos vinculados a diversos ministérios com um mesmo nível hierárquico, e os respectivos dirigentes eram detentores de variados graus de precedência, o que ocasionava entraves no fluxo das informações por meio dos chamados canais técnicos, dificultando o acesso à totalidade dos conhecimentos pelo organismo de cúpula”¹⁶⁰⁸. Vaidades e disputas pessoais também prejudicavam a difusão das informações¹⁶⁰⁹.

De toda maneira, o SISNI funcionou com alguma eficiência, a ponto de se sentir falta, no século XXI, sob o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), de mecanismos que permitissem aos órgãos de inteligência do regime democrático o acesso que se tinha a informações entre os órgãos da Administração, muito facilitado pelas comunicações da Agência Central com as DSI/ASI e da subordinação destas àquela¹⁶¹⁰. Oliveira cita trecho do discurso do General Newton Cruz, quando da

¹⁶⁰⁵ “(...) Não há um órgão, vamos dizer, que tenha superioridade sobre os Ministros. A não ser o Presidente da República. O SNI está no mesmo nível que qualquer outro. Aliás, talvez abaixo de qualquer outro Ministério militar. Não se pode botar o chefe do SNI – que, normalmente, no meu tempo pelo menos, era um general-de-divisão – coordenando a atuação de um ministro do Exército, da Marinha ou da Aeronáutica. O Cenimar, o CIE e o CISA são órgãos diretamente ligados ao ministro, que é o comandante da Força. Então, não há como coordena-los. Eles podem se entender.” General Adyr Fiúza de Castro. Depoimento concedido a Maria Celina D’Araújo e Gláucio Ary Dillon Soares em março de 1993. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, p. 55.

¹⁶⁰⁶ Importante assinalar que a competição entre serviços de inteligência de um mesmo sistema pode ser até salutar em alguns casos. No entanto, o mais comum é o desgaste da comunidade de inteligência em virtude dos conflitos entre os órgãos e do desperdício de recurso – quando mais de um serviço atua nos mesmos casos e alvos – e, verdadeiramente, aumenta o risco de “desinformação”.

¹⁶⁰⁷ “Sempre há competição e ciúme entre os órgãos de informação. Até se diz que é saudável, porque emula o outro para buscar informações. Porque se um chefe ficar dependendo de um órgão só, acaba dominado por esse órgão, tal a força da informação, o poder da informação. Então, havia essa emulação, que é normal, não tem nada demais.” General Ivan de Souza Mendes. Depoimento concedido a Maria Celina D’Araújo e Gláucio Ary Dillon Soares em outubro e novembro de 1992. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, p.170.

¹⁶⁰⁸ Lúcio Oliveira, *op. cit.* p. 76.

¹⁶⁰⁹ “(...) Já havia um trabalho interno, mas não havia uma ordenação em que o chefe da DSI passasse a informação ao ministro. Como ele não era obrigado a mandar sua informação para ninguém, se quisesse segurar, parava em suas mãos.” General Ênio dos Santos Pinheiro. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, p. 132.

¹⁶¹⁰ Essa é uma das queixas da comunidade de inteligência brasileira nos dias atuais. Apesar do SISBIN, há dificuldade de compartilhamento de informações e acesso a dados da Administração pelos serviços de inteligência. Diferentemente do SNI, a ABIN não tem ascendência sobre os órgãos do SISBIN. Também não existem mais DSI/ASI. Assim, parte do trabalho depende muito dos vínculos não-oficiais e mesmo

transmissão da Chefia da Agência Central do SNI para o General Geraldo de Araújo Ferreira Braga, em 16 de agosto de 1983:

“Os órgãos setoriais de informações possuem condições para reunir e integrar informes e informações apenas sobre assuntos específicos, relacionados com as missões dos Ministérios. Com a dinâmica da vida moderna e num país trepidante como o nosso, os assuntos, normalmente, inter-relacionam-se, completam-se, combinam-se, interessam a vários Ministérios. Fiel aos princípios de objetividade, oportunidade e amplitude, mais comum tornou-se a presença do SNI em setores diversos da vida nacional. As possibilidades de informações setoriais se reduzirem, ganhando expressão o órgão encarregado de produzir informações nacionais, que as elabora, evidentemente, a partir das atividades de campo e de gabinete, com os que operam e com os que analisam.”¹⁶¹¹

Importante destacar, ainda, que o SISNI era integrado além do SNI e de órgãos setoriais, pelos “Sistema Setoriais de Informações dos Ministérios Civis”, pelos “Sistemas Setoriais de Informações dos Ministérios Militares”, pelo “Subsistema de Informações Estratégicas Militares” (SUSIEM). Estes teriam também significativa autonomia, mas deveriam estar submetidos ao Plano Nacional de Informações (PNI) e à doutrina.

Algumas considerações ainda devem ser feitas sobre os sistemas específicos das Forças Armadas, que produziram uma estrutura distinta das DSI/ASI, mas vinculada ao SISNI. No sistema da Marinha havia o CENIMAR, a Subchefia de Informações do Estado-Maior da Armada (M-20), os órgãos de informações das diversas unidades (lembrando-se que cada embarcação é considerada uma organização militar na Força), e os escritórios dos adidos navais (ADIDAL). Já a Força terrestre dispunha do CIE, da 2ª Seção do Estado-Maior do Exército (2ª/EME), das 2ªs seções nas organizações militares (OM) do Exército e dos escritórios de adidos do Exército (ADIEx). Essa estrutura se repetia na Aeronáutica, que, além do CISA, contava com a Seção de Informações do Estado-Maior da Aeronáutica (2ª/EMAer), com 2ªs seções nas unidades e com os adidos (ADIAer).

“Os sistemas militares também produziam o mesmo tipo de informações que os civis, inclusive de natureza ‘administrativa’ que diziam respeito à força singular em questão. Mas é preciso notar que as informações relacionadas às operações militares

particulares das pessoas da comunidade de inteligência, esta própria ainda muito desarticulada na primeira década do século XXI.

¹⁶¹¹ General-de-Divisão Newton Araújo de Oliveira Cruz, apud Lúcio Oliveira, *op. cit.* p. 75.

eram tratadas, estritamente, pelos órgãos integrantes do Subsistema de Informações Estratégicas Militares (SUSIEM), coordenado pelo ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) e integrado pela 2ª Seção do EMFA, pela Subchefia de Informações do Estado-Maior da Armada (M-20), pela 2ª Seção do Estado-Maior do Exército (2ª/EME) e pelo Centro de Informações do Exterior do Ministério das Relações Exteriores (CIEx/MRE). Movimentações de tropas na Argentina ou problemas relacionados à produção e comércio internacional de armas, por exemplo, seriam matéria do SUSIEM.”¹⁶¹²

Desses órgãos, o CIE predominava na mesma medida em que o Exército era a Força mais influente e poderosa. Com o recrudescimento do regime e a luta armada, seriam criadas as Coordenações de Operações de Defesa Interna (CODI) e os Destacamentos de Operações de Informações (DOI), e os órgãos de informações militares se voltariam predominantemente à segurança interna, assumindo mesmo funções policiais e, algumas vezes, desconsiderando a cadeia de comando e as estruturas do SISNI e cometendo arbitrariedades no auge da repressão. Serão feitas adiante mais considerações a esse respeito.

Completando o Sistema, seria criada a Escola Nacional de Informações (EsNI), como objetivo de servir de instância formadora de pessoal para a comunidade de informações e de produtora e difusora de uma doutrina nacional de informações. E para nortear a atividade de inteligência, essencial o estabelecimento de um Plano Nacional de Informações.

O Plano Nacional de Informações (PNI)

Em 16 de junho de 1970, o Decreto nº 66.732, de apenas quatro artigos, aprovava o Plano Nacional de Informações (PNI)¹⁶¹³. Uma vez que o documento era sigiloso, o Decreto se restringia apenas a inserir sua aprovação no universo jurídico pátrio e estabelecer que o mesmo fora assinado pelo Chefe do SNI (art. 1º), a quem competiria a “expedição de extratos do Plano aprovado a cada órgão integrante do

¹⁶¹² Fico, *Como eles agiam*, op. cit., p. 90. O autor esqueceu de citar a Seção de Informações do Estado-Maior da Aeronáutica, que também compunha o SUSIEM.

¹⁶¹³ “Assim, em junho de 1970 pôde afinal o SNI aprovar seu ‘Plano Nacional de Informações’ (PNI), justamente o plano setorial que, conforme estabelecia o ‘Conceito Estratégico Nacional’, deveria ser providenciado para essa esfera de atuação do regime. O primeiro plano foi aprovado durante a gestão do general Carlos Alberto da Fontoura (1969-1974), definindo as missões a serem cumpridas por todos os órgãos de informações.” Fico, *Como eles agiam*, op. cit., p. 79.

Sistema Nacional de Informações, contendo dados gerais de organização e coordenação, além de elementos do interesse exclusivo de cada um”. O teor do PNI, portanto, deveria ser compartimentado e o conhecimento de sua totalidade acessível apenas um pequeno grupo do primeiro escalão do Governo.

“(…) saiu um documento que era básico para o SNI: chamava-se Plano Nacional de Informações, elaborado quando o Médici foi para a Presidência da República por iniciativa da Agência Central. Era baseado nas informações que o Presidente precisava, que os Ministérios precisavam. Não eram informações do dia-a-dia, de rotina. Eram informações estratégicas, das grandes linhas. O Presidente e o Conselho de Segurança Nacional traçavam os objetivos nacionais permanentes, com base nos quais saíam as informações necessárias no PNI. Essas informações eram dadas todos os anos, mas acho que hoje ninguém tem mais esse documento, porque era de caráter secreto. Dava a organização completa dos órgãos que constituíam a comunidade de informações do Brasil, o que faziam e a missão de cada um (...). O PNI teve uma influência muito grande na organização administrativa brasileira. (...)”¹⁶¹⁴

Convém lembrar que o PNI deveria ser constantemente atualizado pelo SNI, a quem também competia¹⁶¹⁵ – e aí o papel fundamental da EsNI – produzir a Doutrina Nacional de Informações. Ademais, para sua produção contribuíram civis e militares¹⁶¹⁶, conforme lembra seu principal idealizador, o General Carlos Alberto da Fontoura:

“(…) E houve a criação, no meu tempo e por mim, do que se chama o Plano Nacional de Informações. Eu disse: ‘Não se pode fazer informações, colher informações, sem um plano nacional de informações. Vamos fazer um. E cada serviço de informações vai ter que cumprir vai ter uma missão a cumprir nesse plano.’ Então, reuni novamente todos. (...) fiz o plano, e o plano saiu. (...) muita gente colaborou. Não tenho condições de dizer todos. Muitos civis, deputados, muita gente. Era um plano que abrangia informações de todos os tipos, de todos os ramos e de todo o País. Por isso era nacional. E foi sendo cumprido dentro das possibilidades, às vezes com falhas, às vezes com erros, mas de uma maneira geral foi bem cumprido.”¹⁶¹⁷

¹⁶¹⁴ General Ênio dos Santos Pinheiro. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, pp.131-132.

¹⁶¹⁵ Vide, por exemplo, a aprovação de novo PNI pelo Decreto nº 73.284, de 10 de dezembro de 1973.

¹⁶¹⁶ “Juristas, figuras conceituadas como Vicente Rao, homens lutadores, incontestáveis, leram o documento e o enriqueceram.” General Ênio dos Santos Pinheiro. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, p. 132.

¹⁶¹⁷ General Carlos Alberto da Fontoura. Depoimento concedido a Maria Celina D’Araújo e Gláucio Ary Dillon Soares em janeiro e fevereiro de 1993, e revisto pelo depoente em abril de 1994. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, p.90.

A partir do PNI e da doutrina, demais subsistemas do SISNI – entre os quais, o Sistema Setoriais de Informações dos Ministérios Cíveis, os Sistemas Setoriais de Informações dos Ministérios Militares e o Subsistema de Informações Estratégicas Militares – elaboravam seus planos setoriais, os quais deveriam ser referendados pelo SNI¹⁶¹⁸.

A EsNI e a Doutrina de Informações

Outros dois pilares da comunidade de informações à época do SNI foram o estabelecimento de uma doutrina informações, que fosse conhecida e empregada por todos os órgãos do sistema e seus agentes – civis e militares – e a criação da Escola Nacional de Informações. As duas iniciativas deviam-se à necessidade de capacitação de quadros para a atividade de inteligência, então com uma escassez significativa de pessoal especializado.

De fato, como ocorrera com o SFICI, a formação de quadros foi uma preocupação de primeira hora de Golbery e seu grupo. Um serviço de informações eficiente e eficaz não seria alcançado sem profissionalização, a qual não poderia dispensar o devido treinamento e a formação doutrinária daqueles que deveriam exercer a atividade ou mesmo dos que se beneficiariam dela¹⁶¹⁹.

As dificuldades foram muitas no início, uma vez que não havia no País tradição em se capacitar quadros na área de informações e muito menos em se produzir

¹⁶¹⁸ “(...) Segundo o SISNI [*sic*], havia dois ramos de atividades de informações: a informação, propriamente, e a contra-informação, isto é, a tentativa de neutralizar as atividades de informações dos ‘inimigos’. Do ponto de vista da abrangência, a atuação dava-se no campo externo (através, principalmente, dos adidos militares das embaixadas brasileiras) e interno, objetivando fornecer ao governo a origem, natureza e intensidade dos óbices existentes e da realidade da situação interna, em todos os campos da vida nacional’. Cabia ao SISNI, deste modo, assegurar o perfeito funcionamento do sistema, determinando a execução de atividades de informações, normatizando, supervisionando e fiscalizando todos os órgãos participantes, a fim de que um fluxo constante de informações mantivesse o governo informado de tudo.” Fico, *Como eles agiam*, *op. cit.*, p. 80.

¹⁶¹⁹ “(...) ‘Nós éramos meia dúzia de gatos pingados’, lembrava Golbery vinte anos depois [da criação do SNI]. A máquina que esses ‘gatos’ poriam em movimento, contudo, era ambiciosa. Leitor ávido e caçador compulsivo de livros, Golbery queria um serviço com analistas qualificados. Para socorrer essa necessidade, Castello criou em fevereiro de 1965 o curso de informações da Escola Superior de Guerra, numa tentativa de adaptá-la às eventuais necessidades da nova instituição. O chefe do SNI sonhava recrutar os quadros para a subseção do exterior entre os melhores alunos das universidades, capturando-os no penúltimo ano dos cursos. Planejava até mesmo uma pequena editora, capaz de publicar 25 títulos durante o ano de 1965. (...) Golbery concebeu um órgão de elite. De um elitismo parecido com o da CIA nos primeiros anos do pós-guerra.” Gaspari, *A Ditadura Envergonhada*, *op. cit.*, pp. 157-158.

doutrina a esse respeito¹⁶²⁰. De fato, os primeiros anos pós-1964 foram de fragilidade na formação da comunidade de inteligência, o que levava a certo amadorismo da atividade no Brasil¹⁶²¹. Essa condição era percebida pelas principais autoridades da área e seria resolvida com a criação da EsNI e a elaboração da doutrina prevista com base no PNI.

“Nós éramos amadores. Então tínhamos que ter uma escola que formasse agentes de informações. Esse foi o objetivo principal da [EsNI] (...). era uma escola completa, com tudo de bom que as outras tinham. (...) Foi muito bem-feita, muito bem construída, e foi muito elogiada por chefes de serviços de informações estrangeiros que a visitaram como uma das melhores do mundo.”¹⁶²²

A “Escola”, como era chamada na comunidade, criada em 1971, constituiu um centro de excelência na formação do pessoal de informações. O Decreto nº 68.448, de 31 de março de 1971 – aniversário, portanto do movimento de 1964 – estabelecia que a EsNI era órgão subordinado diretamente ao Chefe do SNI (art. 1º), e que seu diretor deveria ser “oficial general da ativa das Forças Armadas, do posto de General-de-Brigada ou equivalente” (art. 3º). O Decreto também previa como finalidade da EsNI (art. 2º):

- a) preparar civis e militares para o atendimento das necessidades de informações e contra-informações do SISNI;
- b) cooperar no desenvolvimento da doutrina nacional de informações;
- c) realizar pesquisas “em proveito do melhor rendimento das atividades do SISNI”.

Destaque-se o fato de que a EsNI tinha como missão formar civis e militares, o que efetivamente fez. Afinal, o SNI deveria ser um órgão eminentemente

¹⁶²⁰ As primeiras experiências haviam ocorrido com os manuais do SFICI e os cursos-piloto da ESG e, em 1961, com o curso de agentes do serviço secreto de Jânio Quadros.

¹⁶²¹ “No meu tempo de chefe de Estado-Maior em Porto Alegre, foi preso um oficial comunista da Aeronáutica. (...) Fugiu. ‘Mas, como fugiu? Estava numa sala fechada com sentinela!’ ‘Fugiu pelo teto.’ – as coisas são engraçadas. Então mandei um oficial falar com o comandante e fazer uma pesquisa: o oficial de dia no dia da fuga era o tenente Lamarca. Está aí a explicação. Ele já era comunista quando tenente em Porto Alegre, em 1966. Transferiu-se para um batalhão em São Paulo, e ninguém sabia que era comunista. Só quando fugiu. Não havia um serviço de informações. Por isso, um dia eu fui ao Médici e disse: ‘O SNI esgotou os seus conhecimentos. Somos todos amadores. O senhor também foi amador como Chefe do SNI, o Golbery era amador, eu sou amador, e os que vierem serão amadores.’ Diz ele: ‘Mas qual é a solução?’ ‘É fundar uma Escola Nacional de Informações.’ Disse que ia pensar um pouco. Daí a uns dois dias... ‘Pode fundar.’ (...)” General Carlos Alberto da Fontoura. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo*, op. cit., p.94.

¹⁶²² General Carlos Alberto da Fontoura. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo*, op. cit., p.94.

civil, nos moldes da CIA, e os órgãos civis do SISNI precisavam de quadros capacitados na atividade de informações. Apesar de estarem no comando, os militares percebiam a importância da formação de um sistema civil, ainda que sob um modelo de instrução absolutamente militar. Assim, a grande maioria de alunos da EsNI eram civis¹⁶²³, selecionados entre jovens funcionários dos ministérios, empresas públicas e autarquias e tivessem interesse e aptidão para seguir carreira na área de informações¹⁶²⁴.

“A minha política era a seguinte: vão frequentar essa Escola, preferencialmente civis. O SNI é um órgão civil, e deve passar às mãos dos civis no mais curto prazo possível, inclusive a chefia. Claro que isso dependeria do Presidente da República. Mas a minha política era essa. Matriculei muito poucos militares durante o tempo em que estive no SNI [1969-1974]. Praticamente só civis, pessoal indicado por Ministérios, por diferentes órgãos. É claro que sofriam um rastreamento, e mesmo lá dentro eram muito bem observados.”¹⁶²⁵

Registre-se que, destes “civis”, nos anos setenta houve algumas levadas de ingressos no Serviço de jovens oriundos dos NPOR e CPOR, os chamados “oficiais R2”. Estes, para fazer os cursos da EsNI eram selecionados em suas unidades militares, pediam baixa, desincorporando-se do serviço militar, e matriculavam-se na Escola. Em sua grande maioria tinham curso superior – ou estavam cursando – e formariam uma geração de analistas de informações que marcaria o SNI nos anos setenta e oitenta e que deixaria o Serviço nos anos noventa. De toda maneira, ainda na primeira década do século XXI, postos-chaves da ABIN seriam ocupados por analistas de carreira, os quais, salvo os concursados, haviam sido oficiais R2¹⁶²⁶.

¹⁶²³ Segundo o General Carlos Alberto da Fontoura, em depoimento a Maria Celina D’Araújo e Gláucio Ary Dillon Soares (*op. cit.*, pp. 94-95), três quartos dos alunos da EsNI eram civis. Com cursos com uma média de 30 alunos, a Escola deveria formar, nos cálculos do General, 120 pessoas por ano. Esses números seriam maiores em alguns momentos.

¹⁶²⁴ “(...) Eu pedia para os ministérios que selecionassem gente ainda nova que quisesse ingressar na carreira de informações, no SNI, porque senão não adiantava nada formá-los.” General Carlos Alberto da Fontoura. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, p.95.

¹⁶²⁵ General Carlos Alberto da Fontoura. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, p.94.

¹⁶²⁶ Cite-se, por exemplo, que em três momentos bastante distintos, o serviço de inteligência teve como dirigentes máximos oficiais R2: Flávio Duarte, que assumiu a Chefia do DI no início do Governo Collor, o jornalista Afonso Antônio Marcondes, que foi Diretor do Departamento de Inteligência à época de Itamar Franco e do Almirante Mário César Flores à frente da SAE; e o administrador de empresas Márcio Paulo Buzanelli, que foi Diretor-Geral da ABIN entre 2005 e 2007.

O primeiro diretor da EsNI foi o General-de-Brigada Ênio dos Santos Pinheiros (1971-1974). Segundo o próprio General¹⁶²⁷, desde a primeira reunião para o estabelecimento da Escola, em 1971, já dispunham das instruções para o seu planejamento. Sediada em Brasília, “porque tinha que ser em Brasília” – em contraposição à ESG e demais Escolas de Estado-Maior das Forças que se encontram no Rio de Janeiro –, a EsNI deveria ser “ecclética, fazer a integração entre civis e militares”. Para a composição do corpo docente e elaboração da doutrina e do currículo dos vários cursos da Escola, selecionou-se um grupo de oficiais das Forças Armadas, inclusive o General Ênio, os quais foram enviados para o exterior, para fazer cursos e conhecer a estrutura e funcionamento de outros serviços e de seus programas de formação. Entre os países visitados, destacam-se EUA, Alemanha Ocidental, França, Israel e Grã-Bretanha¹⁶²⁸. A partir dos relatórios desse pessoal, a Escola foi planejada.

Na composição do corpo docente da Escola, além daqueles primeiros oficiais mandados para o exterior para aprender com os serviços aliados, aproveitou-se o pessoal da ESG e das Forças Armadas e, ainda, profissionais do próprio SNI. Havia significativa preocupação não só com teoria e prática das disciplinas de informações, mas também com metodologia e didática. Ademais, na EsNI se fazia pesquisa e se formulava doutrina, o que contribuía para a excelência da Escola, a qual logo assumiu a atribuição da ESG de pensar tática e estrategicamente a atividade de informações no Brasil.

“(…) A EsNI tinha um corpo permanente de pesquisadores; a ESG não tinha. A EsNI lidava com estudo de casos concretos e dados reais, e estava vinculada a um órgão operacional, enquanto a ESG tendia a formular doutrinas abstratas e não mantinha vínculos operacionais. A EsNI era uma escola profissional, de quatro graus, que tinha por incumbência o treinamento de todos os candidatos ao Sistema Nacional de Informações, a aplicação de testes e o ensino de inglês, espanhol, russo, alemão, francês e italiano e, eventualmente, árabe, ao passo que a ESG (...) era um misto de curso de orientação e curso de extensão universitária. Dentro da arena intra-estatal a EsNI estava, claramente, acumulando recursos poderosos.”¹⁶²⁹

¹⁶²⁷ General Ênio dos Santos Pinheiro. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, p. 133.

¹⁶²⁸ “(...) fomos buscar especialização nos lugares em que havia militar e civil juntos. Por exemplo, eu fui para os Estados Unidos, a CIA é civil, o FBI é civil... Mas eles não trabalham sozinhos, de jeito nenhum. As forças Armadas têm um grupo separado para trabalhar com esses dois órgãos: são os adidos militares (...).” General Ênio dos Santos Pinheiro. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, p. 133.

¹⁶²⁹ Stepan (1996), *op. cit.*, p. 29.

No que concerne aos cursos ministrados pela EsNI, o Decreto nº 68.448/1971 estabelecia, em seu art. 5º, que “os cursos e estágios relacionados com as atividades de Informações do Sistema Nacional de Informações, em funcionamento em outras Escolas ou entidades de ensino” deveriam ser absorvidos pela EsNI, “à medida que forem sendo ativados os seus Cursos ou Estágios considerados equivalentes”. Cumpria-se, portanto, o objetivo de fazer da Escola o centro de formação da comunidade de inteligência do País. Os cursos da ESG e do Exército foram transferidos assim para a EsNI e desativados em suas escolas de origem¹⁶³⁰.

“(...) a EsNI recebeu, do Centro de Estudos de Pessoal do Exército (CEP) o Curso de Informações – Categoria “B”, destinado a formar analistas de informações de níveis setorial e regional, tendo como alunos oficiais das Forças Armadas detentores dos postos de capitão e major, e civis com formação universitária; e da Escola Superior de Guerra (ESG) o Curso de Informações – Categoria “A”, voltado para a habilitação de analistas de informações em nível nacional, tendo como alunos oficiais das Forças Armadas, ocupantes de postos de Oficial Superior e possuidores de Curso de Comando e Estado-Maior, e civis também com formação universitária.”¹⁶³¹

Além dos Cursos “A” e “B”, destinados à formação de analistas, foram planejados e executados pela Escola os chamados “Cursos de Operações de Informações”, de Categoria “C1” e “C2”, voltados à capacitação para a busca de dados. Enquanto o C1 era destinado a oficiais das Forças Armadas e civis com formação universitária, o Curso C2 tinha como alunos praças (especialmente suboficiais e sargentos) e civis com o ensino médio. Ao longo de sua existência, a EsNI promoveu programas de treinamentos diversos, muitos com alto grau de especialização. Apenas a título de exemplo, registra-se a realização do “Curso de Analista da Área Econômica”, os cursos de “Informações do Campo Externo”, e os “Estágios de Proteção da Informação Empresarial Sensível”. Havia, ainda, os estágios de “Criptologia”, de “Análise de Propaganda”, de “Estimativa”, de “Entrevista” e de “Recrutamento” e estágios específicos em contra-informações e em operações¹⁶³².

¹⁶³⁰ “Quando essa escola [a EsNI] iniciou suas atividades (...) desativaram-se todos os demais cursos avançados de informação, inclusive os da Escola Superior de Guerra, a qual havia sido, originalmente, a base institucional de militares da linha mais moderada, tais como o presidente Castello Branco.” Stepan (1996), *op. cit.* pp. 28-29.

¹⁶³¹ Lúcio Oliveira, *op. cit.* p. 56.

¹⁶³² Lúcio Oliveira, *op. cit.* pp 60-61.

Além dos cursos e estágios, a Escola promovia eventos especiais, como seminários e painéis, que tinham por objetivo reunir a comunidade de informações e aprimorar a doutrina. A EsNI realizava também intercâmbios de ensino com escolas congêneres de outros países, entre os quais Alemanha Ocidental, Argentina, Chile, Equador, EUA, França, Itália e Reino Unido. A preparação dos adidos militares e do pessoal civil que iria atuar em informações no exterior também era feita pela EsNI, inclusive com programas de total imersão idiomática.

Além dos instrutores, permanentes e externos, e do apoio administrativo, a EsNI contava com um quadro qualificado de pedagogos, professores de idiomas, tradutores, técnicos e psicólogos, de modo a fazer da formação dos quadros a melhor possível. Com o tempo, e o crescimento do prestígio, a Escola foi munida de equipamentos de última geração¹⁶³³ que, ao lado dos recursos humanos e das instalações¹⁶³⁴, garantiam a qualidade do ensino de informações¹⁶³⁵.

Uma função importante da EsNI era, portanto, elaborar a doutrina de informações. A comunidade de informações no Brasil carecia de uma doutrina. O pouco que se tinha a respeito vinha da tradução de obras clássicas como a de Kent¹⁶³⁶ e, a partir de 1974, a de Platt¹⁶³⁷. Entretanto, à exceção de algumas referências doutrinárias produzidas pela ESG e pelo antigo SFICI, não se tinha praticamente nada relacionado à realidade brasileira, com suas peculiaridades. Nesse sentido, a formulação da doutrina, a qual deveria ser única e empregada por todos os órgãos do sistema – ressalvadas as particularidades dos serviços militares – estava entre um dos fundamentos para a criação da Escola, conforme o próprio PNI.

¹⁶³³ Por exemplo, o laboratório de idiomas da EsNI foi considerado o melhor da América Latina, em nada deixando a desejar em comparação a seus congêneres dos países desenvolvidos. Além de inglês, francês, espanhol, italiano, alemão, russo e chinês, a escola de idiomas teve cursos como árabe, hebraico e até swahili.

¹⁶³⁴ “Os americanos perceberam que o nosso projeto era para valer e se interessaram, por causa dos reflexos que teria não só no Brasil como na América do Sul. (...) as nossas instalações eram muito melhores que as deles. Em Brasília, quem for à Escola de Informações cai duro. É uma universidade enorme! Tem mil metros de frente por duzentos de fundo, toda gramada. (...)” General Ênio dos Santos Pinheiro. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo*, *op. cit.*, p. 133.

¹⁶³⁵ De fato, as instalações da EsNI ainda hoje surpreendem, uma vez que a Escola de Inteligência (ESINT) continua funcionando no local. Além dos vários blocos, auditório, estrutura completa para prática desportiva – com ginásio coberto e piscina olímpica, quadras de futebol e mesmo pista de atletismo – há o estande de tiro, cuja notoriedade é histórica. Por essas instalações circularam milhares de alunos ao longo da existência da Escola.

¹⁶³⁶ Sherman Kent, *Informações Estratégicas*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1967.

¹⁶³⁷ Washington Platt. *Produção de informações estratégicas*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército/Livraria Agir Editora, 1974.

“O PNI tinha um item fundamental: dizer que órgão era responsável pela doutrina de informações brasileira. Não informação de combate, mas a doutrina de informação brasileira, pois íamos começar a redigir o documento. Logicamente não podia ser a Agência Central do Serviço Nacional de Informações, porque havia uma lei do Golbery ligando o SNI ao Presidente da República. Era o mesmo nível do EMFA: ligava-se ao Presidente da República através de seu chefe, que não podia ser responsável pela doutrina militar de informação. O órgão responsável deveria ser o EMFA, pois tanto podia se ligar ao civil quanto ao militar. Isso era fundamental para podermos fazer a Escola. A Escola a ser criada tinha que ser subordinada a esse órgão para produzir estudos, elaborar questões e doutrina. O sentido era esse. Mas o almirante que chefiava o EMFA achou que não, que seria uma tarefa muito grande para o EMFA. Propôs então ao Presidente que a responsabilidade pela doutrina nacional de informações fosse dada à Escola Nacional de Informações a ser criada.”¹⁶³⁸

Com a produção da doutrina, o sistema pôde desenvolver-se, uma vez que se tinha uma base comum teórica e metodológica fornecida por aquela e um treinamento prático a cargo da Escola, que atuava “mediante continuados e anuais Planos Gerais de Ensino (PGE), documento básico que regulava todas as suas atividades de ensino e doutrina”.

A base da doutrina de informações estava no *Manual de Informações*, considerado por muitos da comunidade grande alicerce do SISNI. A partir de uma edição provisória, de 1973, a Portaria n° 626 – GAB/SNI, de 10 de dezembro de 1976 aprovava o *Manual de Informações*, o qual consolidava a doutrina e nortearia a atividade no Brasil. O Manual, documento de caráter reservado, dividia-se em Informações, Contra-Informações e Operações (este último em volume separado e acessível a muito poucos), e passaria por algumas revisões, a última delas em 1989¹⁶³⁹.

Como verdadeira “bíblia” da comunidade de informações no Brasil, o *Manual* tratava desde questões básicas até aspectos mais particulares da atividade. A doutrina era, eminentemente, o *Manual*. Por exemplo, é do *Manual* que se extrai a finalidade da atividade de informações, registra Oliveira:

¹⁶³⁸ General Ênio dos Santos Pinheiro. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, p. 133.

¹⁶³⁹ Antunes (2002), *op. cit.*, p. 64.

“As atividades de Informações têm por finalidade a produção de conhecimentos que habilitem as autoridades governamentais, nos respectivos níveis e áreas de atribuição, à oportuna tomada de decisões ou a elaborações de planos. Em sua maior amplitude, destinam-se a fornecer subsídios ao Governo para a formulação, a execução e o acompanhamento da Política Nacional.”¹⁶⁴⁰

Assim, com a EsNI, a doutrina e o *Manual*, o SISNI pôde operar de maneira mais uniforme e coordenada ao longo das décadas de 1970 e 1980. A EsNI seguiria em trajetória ascendente, e, por meio de sua ampla estrutura física e de recursos humanos, capacitaria os quadros de informações não só do SNI, mas das três forças e de outros órgãos da Administração Pública, tornando-se o ente difusor da doutrina de inteligência no Brasil e formador da comunidade de inteligência do País e até de nações amigas. A Escola chegou a seu apogeu na primeira metade dos anos 1980, sob governo do Presidente Figueiredo – egresso da comunidade de informações e ex-Chefe do SNI – e tendo à frente do Serviço o General Octávio Medeiros e da EsNI o General Antonio Joaquim Soares Moreira.

Os “anos de chumbo”, o Governo Geisel e as mudanças na comunidade de informações

Apesar de não ser o escopo deste trabalho, convém fazer referência à atuação da comunidade de informações no período de maior repressão do regime militar, conhecido como os “anos de chumbo”. Costuma-se situar período entre 1968 – quando se intensifica a luta armada dos grupos de esquerda contra a ordem estabelecida e a resposta do Estado com o endurecimento da repressão com recurso a condutas arbitrárias e algumas vezes ilegais – e 1974 – quando chega ao fim a guerrilha do Araguaia. Foi a época em que o aparato autoritário do regime militar chegou a seu ápice e os serviços de informações colaboraram de maneira significativa nisso.

Portanto, a partir do final da década de 1960, com início da luta armada em reação ao regime militar, o aparato de informações passou a envolver-se cada vez mais com a repressão. A eficiência e eficácia de seus agentes na vigilância e detenção dos oponentes do regime e a violência de alguns de seus métodos deixariam feridas na sociedade brasileira que levariam anos para cicatrizar, com algumas ainda abertas. A

¹⁶⁴⁰ Lúcio Oliveira, *op. cit.* p. 60.

atuação do Serviço naquele período contribuiria para o estigma que acompanha a atividade de inteligência no Brasil até nossos dias.

Uma perspectiva pouco considerada dos “anos de chumbo”, é aquela que percebe o período como uma verdadeira guerra, em que o País teria sido marcado pela guerrilha urbana e rural, à qual as Forças Armadas e, particularmente, as comunidades de segurança e informações responderam com todos os meios de que dispunham para por fim à “ameaça subversiva”. Para se entender a atuação dos serviços de informações do período – inclusive com os abusos cometidos – há que se levar em consideração que os militares consideravam a situação um estado de guerra¹⁶⁴¹.

Convém observar que as próprias lideranças da época admitem que as Forças Armadas não estariam preparadas para “lutar contra o novo inimigo”. A guerra, naquele contexto, não era contra outro Estado, mas sim contra um inimigo que atuava de forma completamente distinta do inimigo dos manuais das escolas militares brasileiras. E era uma ameaça vista como real, que poderia levar o País ao comunismo, acreditavam¹⁶⁴². Daí que, uma vez que o confronto era interno e não contra forças estatais convencionais, e tendo em vista a incapacidade das autoridades policiais de lidar com essa ameaça, a decisão de envolver as Forças Armadas no combate à subversão foi a alternativa encontrada¹⁶⁴³. Nesse sentido, os serviços de informações

¹⁶⁴¹ Essa percepção fica muito clara, não só na análise dos depoimentos concedidos a Maria Celina D’Araújo e à equipe do CPDOC/FGV, mas também por conversas com profissionais de inteligência e militares que viveram no período, inclusive atuando no “combate à subversão”.

¹⁶⁴² Muito ainda há que se discutir sobre a luta armada e a reação dos militares aos atos terroristas e às guerrilhas urbanas e rurais que se formaram no Brasil. Atualmente, os que combatiam o regime militar são vistos como “combatentes da liberdade”. Entretanto, costuma-se esquecer que, ainda que muitos fossem apenas “jovens idealistas”, os movimentos de “resistência” estavam sob forte orientação estrangeira e de grupos que tinham objetivos declarados de derrubar o Governo e estabelecer um regime comunista nos moldes de países como URSS, Alemanha Oriental e, em alguns casos, Albânia. Os insurgentes também recorriam a métodos condenáveis, como terrorismo, assaltos e seqüestro e assassinatos. O combate à subversão do período militar tem que ser entendido como mais uma disputa de poder dentro do contexto da Guerra Fria, sendo influenciado, portanto, pelas preocupações, temores e iniciativas das lideranças dos dois blocos. O temor de que o Brasil caísse sob um regime comunista era real. Em 1949, um país maior e mais populoso que o Brasil, a China, tornara-se comunista. Se os chineses tiveram Mao, os brasileiros não testemunharam Prestes? E a intentona de 1935, contando inclusive com apoio de militares? Para agravar a situação, a Revolução Cubana de 1959 mostrara que era possível a implantação de uma ditadura de esquerda, com apoio de Moscou, na América Latina. Por que isso não poderia acontecer também no Brasil? Nos dias atuais, findo o regime militar, costuma-se atenuar a conduta dos grupos à época chamado de subversivos, e destacar – com alguns exageros – a ação das Forças Armadas. A ferida ainda é recente, mas uma hora o problema terá que ser encarado de forma menos passional e ideológica, com vistas a se resgatar a verdade histórica.

¹⁶⁴³ “As Forças Armadas, assim como a Polícia, não tinham preparo para combater a guerrilha. Nenhum. Eu não tenho qualquer escrúpulo em dizer isso: as Forças Armadas não estavam preparadas para aquele combate. Tanto que levou muito tempo para acabar. Começou em 65, 66, 67, mas a guerrilha do Araguaia só foi acabar no governo Geisel. Vejam o tempo que levou.” General Carlos Alberto da Fontoura. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo*, op. cit., p. 90.

seriam redirecionados para a segurança interna e desviados de suas funções normais. Interessantes, por exemplo, os comentários do Brigadeiro João Paulo Burnier:

“(...) A influência das Forças Armadas na segurança interna iniciou-se mais fortemente em 64, mas em especial, a partir de 68, com as repercussões das tentativas de combate ao regime militar. A subversão começou, na realidade, com o atentado terrorista no aeroporto de Guararapes. Eu gostaria de citar os nomes dos dois primeiros mártires da ação terrorista no Brasil: o jornalista Edson Régis e o almirante Néelson Dias Fernandes. É importante dizer isso, porque eram pessoas que não tinham influência nenhuma e foram vítimas desse atentado. Esses fatos levaram as Forças Armadas a criar grupos e unidades específicas para combater a subversão. (...)”¹⁶⁴⁴

Sem dúvida, 1968 foi um divisor de águas. A partir desse ano, o regime militar se preparou para combater o que considerava ameaça terrorista. Difícil seria imaginar reação diversa da que tiveram os militares diante de um inimigo que consideravam verdadeira ameaça. Na mesma linha de Burnier, segue o General Leônidas Pires Gonçalves:

“A subversão nos levou a isso. Somos uma consequência da subversão. A repressão é uma consequência da subversão. Jamais podemos esquecer disso. Foi a subversão que criou a repressão. Eles iniciaram tudo com aqueles atos, que todos conhecemos muito bem, de assassinato, de roubo, de rapto – não se conhecia isso antes –, desmoralizaram o Brasil raptando embaixadores de países amigos (...)”¹⁶⁴⁵

Outras observações contundentes são do General Adyr Fiúza de Castro. Optou-se por transcrever os comentários do General, um dos criadores do CIE, sobre o envolvimento do Exército no combate à luta armada:

“(...) Nisso aí eu também tenho alguma responsabilidade. Justamente nesse período de 67 a 69 em que estive no CIE, nós verificamos que se estava organizando a luta armada por esses diferentes grupos. Através dos nossos infiltrados, dos nossos informantes, e pela escuta telefônica, nós sabíamos que eles estavam tramando coisas realmente violentas, cujo início foi o seqüestro do embaixador americano. Antes, já havíamos tido vários assaltos a bancos. (...) Não havia DPF – Departamento de Polícia Federal –, ou melhor, havia um embrião do DPF que não estava absolutamente em condições materiais nem de pessoal para enfrentar o problema. (...) Foram criados,

¹⁶⁴⁴ Brigadeiro João Paulo Moreira Burnier. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, p. 244.

¹⁶⁴⁵ General Leônidas Pires Gonçalves. Depoimento concedido a Maria Celina D’Araújo e Celso Castro em dezembro de 1993. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, p. 182.

então, o CIE e o Destacamento de Operações de Informações (DOI), que tinham total independência e autonomia no âmbito daquela área militar. Foi por isso que foram criados e que o Exército se envolveu. Porque era uma luta nacional, e não podia ficar limitada às fronteiras estaduais.”¹⁶⁴⁶

Assim, diante dessa nova perspectiva de conflito foram criadas organizações militares e instituído um sistema para conter a “ameaça subversiva”. Esse sistema tinha na atividade de informações aplicada à segurança interna um elemento fundamental. Destaca, nesse contexto, a criação do CIE, do CISA¹⁶⁴⁷, dos CODI e dos DOI¹⁶⁴⁸. Instituíam-se, oficialmente, um modelo de resposta aos contestadores do regime que já encontrava um precedente importante na Operação Bandeirantes (OBAN).

Criada em 1969, em São Paulo, pelo General José Canavarro Pereira, Comandante do II Exército, a OBAN era uma organização informal – ou seja, sem qualquer previsão ou fundamento legal –, mas que contava com apoio oficial e empresários paulistas, e que tinha por objetivo fazer frente à luta armada e “empreender ações de captura e desmonte de grupos armados de oposição, usando métodos marcadamente violentos”¹⁶⁴⁹. Comandada pelo delegado Sérgio Fernando Paranhos Fleury, a OBAN reunia policiais civis, militares e federais, bem como integrantes das Forças Armadas. A eficiência com que o grupo de Fleury atuava na repressão em São

¹⁶⁴⁶ General Adyr Fiúza de Castro. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, pp. 41-42.

¹⁶⁴⁷ “(...) o Brasil, especialmente no período 1967-1972, assistiu à emergência de inúmeras outras organizações de inteligência. Em 1967, em meio ao debate interno sobre o perigo de assumir funções de polícia e de criar cadeias paralelas de comando, o exército criou um Centro de Informações do Exército (CIE) que não era uma parte do Estado-Maior do Exército, mas que respondia diretamente ao Ministro do Exército. Somente em 1970, em meio à luta anti-subversão, esse centro passou a contar com pessoal e operar efetivamente. Em 1970, a Aeronáutica estruturou seu serviço de inteligência e criou um Centro de Informações (CISA) que era similar ao CIE.” Stepan (1986), *op. cit.*, pp. 36-37.

¹⁶⁴⁸ “Os DOIs eram (...) subordinados aos chefes da 2ª Seção dos estados-maiores. Possuíam instalações próprias, mas que não deixavam de ser organizações militares, por mais discretas que fossem. Suas atividades eram reservadas, e seu pessoal não andava fardado. Viaturas disfarçadas, placas “frias” – veículos quase sempre roubados ou cedidos pela Polícia, após serem apreendidos sem que o proprietário reclamasse. Recursos de origem duvidosa. (...) Já os CODIs (...) eram uma espécie de estado-maior misto, com membros das três Forças singulares. Dada a não subordinação de uma Força a outra e as diferenças hierárquicas entre seus chefes, não coincidente com o valor e aptidão dos meios disponíveis, suas atuações ficavam na dependência do relacionamento pessoal dos comandantes das Forças singulares e do próprio governador do estado com os meios policiais. Os CODIs faziam o planejamento e a coordenação para o emprego dos meios, conforme o efetivo disponível e a natureza da área sensível, ou atingida pela perturbação, ou sob risco – área portuária, instalações industriais, aeroportos, distúrbios de rua que ultrapassam a capacidade dos recursos policiais, situações de greve e outros de maior ou menor gravidade que operações de defesa dos bens, do patrimônio e a execução e funcionamento dos serviços essenciais.” General Gustavo Moraes Rego Reis. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, pp. 154-155.

¹⁶⁴⁹ D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, p. 17.

Paulo faria com que a OBAN se tornasse uma sigla temida e associada à violência política.

A OBAN inspirou o estabelecimento do sistema DOI-CODI em São Paulo e em outros estados, alcançando escala nacional. De fato, o sistema DOI-CODI pode ser entendido como a institucionalização da OBAN¹⁶⁵⁰. Com isso, ganhava força o mecanismo de repressão baseado nos órgãos de segurança e informações que marcaria os “anos de chumbo” e que deixaria uma chaga na História do período militar e da atividade de inteligência do Brasil que entrou pelo século XXI sem estar completamente cicatrizada. DOI-CODI virou sinônimo de repressão, violência, tortura e morte¹⁶⁵¹.

O aparato de “defesa interna”, baseado no sistema DOI-CODI e sob o comando do Exército, dividia o Brasil em seis Zonas de Defesa Interna (ZDI). Cada ZDI, que coincidia com a área de jurisdição de cada Exército, estando sob a égide de seu respectivo Comandante, poderia ser dividida ainda em Áreas de Defesa Interna (ADI) e Sub-Áreas de Defesa Interna (SADI), e contava com uma estrutura formada por Conselhos de Defesa Interna (CONDI), CODI e DOI¹⁶⁵².

Não se pretende entrar nos detalhes sobre a conduta das operações repressivas dos “anos de chumbo” e muito menos em casos específicos. O que interessa para o presente trabalho é que houve significativa participação da comunidade de informações – sobretudo de policiais e militares – no dispositivo autoritário, inclusive com condutas desvirtuadas, relacionadas a torturas e assassinatos, no que ficou conhecido como “guerra suja”. A esse modelo pode-se associar, ainda, a organização

¹⁶⁵⁰ Stepan (1986), *op. cit.*, p. 37.

¹⁶⁵¹ “Gradativamente, o sistema foi se sofisticando e formando um rolo compressor na rota da repressão. Para evitar que a ação dos vários órgãos fosse suscetível a tendências centrífugas que poderiam levar à duplicidade de tarefas, a competições e a conflitos na ápera operacional, e visando maximizar o resultado de suas ações, ainda em 1970 foram criados os Centros de Operações de Defesa Interna, os CODIs, que tinham como área de ação a jurisdição de cada Exército. Entidade composta por representantes de todas as forças militares, bem como da Polícia e do próprio governo, o CODI era chefiado pelo chefe do Estado-Maior do comandante de cada um dos Exércitos. Entre suas funções, incluíam-se fazer o planejamento coordenado das medidas de defesa interna, inclusive psicológicas, controlar e executar essas medidas, fazer a ligação com todos os órgãos de defesa interna, coordenar os meios a serem utilizados nas medidas de segurança. (...) Subordinados aos CODIs, foram criados os Destacamentos de Operações de Informações – os DOIs –, que congregavam membros das três Forças, bem como policiais civis e militares. O DOI era uma unidade móvel e ágil, com pessoal especializado e cuja função precípua era fazer operações – era “o braço armado da Inquisição”, na expressão do General Fiúza de Castro. A simbiose entre esses dois órgãos ficou registrada na memória política pela sigla DOI-CODI, embora de direito fossem entidades diferentes.” D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, pp. 17-18.

¹⁶⁵² Para maiores detalhes sobre a organização do sistema DOI-CODI, vide Fico (*Como eles agiam..., op. cit.*). Também os depoimentos dados a D’Araújo, Soares & Castro (*Os anos de chumbo, op. cit.*) são bastante elucidativos sobre a estrutura e funcionamento dos DOI-CODI, das relações entre seus componentes e entre estes e seus comandantes.

jurídico-institucional estabelecida sob égide da Doutrina de Segurança Nacional, com destaque para uma estrutura calcada no estabelecimento de competências à Justiça Militar para crimes contra a Segurança Nacional e na censura. Somente com o Governo Geisel e o início da abertura é que esse sistema seria enfraquecido para ser desmantelado nas décadas seguintes.

Outro aspecto da atuação da comunidade de segurança e informações nos “anos de chumbo” diz respeito ao fato de que o comando do sistema de repressão foi do Exército, e não do SNI. Na verdade, o SNI tinha pouca ou nenhuma ingerência sobre o sistema DOI-CODI. Até participava das reuniões do aparato de informações, mas, geralmente, tinha poucas condições de intervir ou orientar as ações dos órgãos de repressão:

“Havia sempre nas reuniões de cúpula do CIE e do CODI do I Exército um representante do SNI, que se limitava a ouvir. O SNI não tinha uma seção de operações, jamais operou, jamais efetuou qualquer prisão. Penetrações em edifícios para capturar documentos, escuta telefônica, censura postal, isso ele tinha. Mas operações contra terrorismo e operação de combate não era da sua alçada. O SNI nunca se meteu. Se tomasse conhecimento, passaria para o órgão correspondente. É bom frisar que o SNI jamais prendeu, processou ou interrogou alguém.”¹⁶⁵³

O cerne do combate à luta armada e aos grupos de resistência ao regime – ou mesmo dos que se suspeitasse fossem críticos desse regime –, e portanto, da repressão no período, não era o SNI, órgão eminentemente de informações. Eram os DOI-CODI¹⁶⁵⁴, os serviços militares, com uma papel de maior destaque para o CIE¹⁶⁵⁵. Era o Exército que efetivamente dava as ordens. Essa percepção é inclusive confirmada pelo General Coelho Netto, que foi subcomandante do CIE e depois trabalhou na Agência Central do SNI:

¹⁶⁵³ General Adyr Fiúza de Castro. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo*, *op. cit.*, p. 45.

¹⁶⁵⁴ “O CODI não tinha agentes próprios. O grupo de operações para atividades de inteligência e anti-subversão numa região militar como São Paulo estava localizado na sede do (...) DOI. O DOI tinha agentes de todos os serviços militares além da polícia. Os agentes do DOI não usavam uniforme, financiavam suas operações através de uma variedade de fontes oficiais e não oficiais e, ainda que nominalmente sob a cadeia de comando do Estado-Maior, na verdade tinham uma cadeia de comando paralela articulada com o Ministério da Guerra através do CIE.” Stepan (1986), *op. cit.*, p. 37.

¹⁶⁵⁵ “[A fórmula dos CODI] em essência dava ao Exército autoridade sobre a Marinha e a Aeronáutica no que diz respeito a assuntos de segurança interna. De alguma maneira era um passo com vistas a superar a crescente anarquia no interior dos militares brasileiros. O Ministro do Exército, Orlando Geisel, tentou restaurar a ordem militar atuando de fato como Ministro da Defesa. Entretanto o novo sistema produziu suas próprias contradições.” Stepan (1986), *op. cit.*, p. 37.

“Quem mais se empenhou no combate à luta armada foi o CIE. Eu era o subcomandante. Havia grupos de guerrilheiros no Araguaia, em outros lugares do interior e nas grandes cidades – Rio, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre. Então tínhamos que acabar com eles.”¹⁶⁵⁶

Entretanto, a responsabilidade pelas maiores arbitrariedades do período da repressão é, em geral, atribuída ao SNI. Isso talvez se deva por ser ele o órgão mais ostensivo do SISNI, o mais conhecido da sociedade civil. Não que o SNI não tenha sua parcela de responsabilidade pelo aparato repressivo, mas esta é muito inferior ao que se costuma acreditar¹⁶⁵⁷.

“Um verdadeiro “abacaxi” – desculpe a expressão de gíria, mas depois da Presidência da República, o SNI é o segundo “abacaxi” do País. Tudo o que havia de ruim no País era o SNI que tinha feito. (...) Porque tudo, até as guerras púnicas, era responsabilidade do SNI. (...) Nós somos responsáveis por tudo: pela seca do Ceará, pelas enchentes no Sul, pelo trem que matou três crianças essa madrugada. Tudo é culpa do SNI.”¹⁶⁵⁸

Tem-se, com o recrudescimento da luta armada e a resposta do regime militar à guerrilha urbana e rural por meio de unidades das Forças Armadas uma nova concepção de atividade de informações nos serviços secretos militares brasileiros. De órgãos que deveriam tratar de inteligência militar e de assuntos internos à corporação, esses serviços passaram a ser empregados em atividades de segurança interna, contraterrorismo e contra-subversão. Aconteceu, assim, o que é comum quando se desvia militares de suas funções originárias e lhes são inculcadas motivadoras político-ideológicas: arbitrariedades, quebra da hierarquia e ações ilegais. Registre-se, ademais, que esses órgãos não tinham nenhum controle externo e mesmo o controle interno, se é que havia, era efêmero. Daí a conduta arbitrária e violenta.

“Na crescente documentação sobre tortura no Brasil as mais espetaculares e extensas instâncias dessa prática estão diretamente ligadas à rede do DOI. Muito da erosão da hierarquia entre os militares brasileiros se deveu à autonomia de operações e à cadeia paralela de comando constituída no sistema DOI-CIE. (...) As atividades relativas

¹⁶⁵⁶ General José Luiz Coelho Netto. Depoimento concedido a Maria Celina D’Araújo e Gláucio Ary Dillon Soares em janeiro de 1993. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, p. 229.

¹⁶⁵⁷ “(...) Em torno dos órgãos de informação cria-se uma lenda, uma auréola de coisas. Inclusive acerca do SNI. Fala-se muita coisa que o SNI fez. Não fez nada.” General Ivan de Souza Mendes. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, p.167.

¹⁶⁵⁸ General Carlos Alberto da Fontoura. In: D’Araújo, Soares & Castro, *Os anos de chumbo, op. cit.*, p. 82.

do DOI, sempre secretas, virtualmente se tornaram clandestinas e ilegais, ainda que dentro das próprias regras militares, por volta de 1973-1975.”¹⁶⁵⁹

Um aspecto que deve ficar claro é que, apesar de ser indiscutível a autoridade do Exército no comando da comunidade de informações, os abusos cometidos não devem ser atribuídos à instituição da Força Terrestre ou de qualquer outro órgão de inteligência. Nesse sentido, o grupo responsável pelas arbitrariedades cometidas à época de maior repressão do regime militar representava uma pequena parcela – ainda que em alguns momentos, muito influente – das Forças Armadas e da própria comunidade de segurança e informações e suas condutas não contavam com o apoio da maior parte dos militares. A maioria dos que serviram nas Forças Armadas e nos órgãos de informações da época não só não participou das ações repressivas como também não as via com bons olhos.

O próprio Presidente Geisel foi um profundo crítico do emprego dos órgãos de informações das Forças Armadas na segurança interna. Quando da proposta de criação do CIE, ainda no Governo Castello Branco, Geisel, Golbery e o próprio Presidente mostraram-se contrários à idéia apresentada pelo então Ministro do Exército, Costa e Silva. Geisel dizia que “a centralização das informações e contra-informações tinha que estar junto do governo” e essa tarefa era do SNI chefiado por Golbery¹⁶⁶⁰. Entretanto, com a chegada de Costa e Silva à Presidência da República e do General Lyra Tavares ao Ministério do Exército, foi criado o CIE, com os desdobramentos, segundo Geisel, “em muitos casos positivos, em muitos outros (...) prejudiciais à imagem do governo”.

Geisel também afirmou que o CIE atuava de maneira absolutamente independente, “sob a capa do Ministério do Exército”, muitas vezes realizando ações autônomas que só vinham ser do conhecimento da cúpula do Governo depois de ocorridas. Nos “anos de chumbo”, a autonomia do CIE, do CENIMAR e do CISA, assim como do sistema DOI-CODI em relação ao Governo era significativa e, muitas vezes, deixava o SNI à margem das operações realizadas por aqueles órgãos e de seu resultado, pulverizando o papel do Serviço como órgão central do SISNI. O comando do SNI não valia, repita-se, para os órgãos militares ou sob comando militar, e a

¹⁶⁵⁹ Stepan (1986), *op. cit.*, p. 38.

¹⁶⁶⁰ Depoimento do ex-Presidente Ernesto Geisel a Maria Celina D’Araújo e Celso Castro. In: Maria Celina D’Araújo e Celso Castro (orgs.). *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1ª Edição, 1997, p. 217.

repressão esteve sobretudo vinculada a estes últimos. Interessante a crítica de Geisel aos serviços de informações militares que, na forma em que estavam, deveriam ser mesmo extintos. Transcreve-se o depoimento do ex-Presidente:

“(...) Nós achávamos que se o SNI fosse organizado adequadamente, resolvia todo o problema. Seria também o caso de se acabar com o CENIMAR e o CISA. O serviço de informações do governo era o SNI. Esses serviços de informações dos ministérios só se justificariam se fossem limitados a colher informações no âmbito das respectivas forças e não extravasassem para a vida nacional, como ocorreu. Como já disse, a informação que o Exército tinha que colher era relacionada apenas aos problemas dentro dele, não se tinha nada que extravasar para a área civil. Tinha-se que saber qual o estado de disciplina, qual o estado de organização, quais os problemas internos, qual o grau de adestramento etc. O que interessava era o amplo conhecimento do quadro interno do Exército. “O Exército não está satisfeito porque os vencimentos são muito baixos.” Era um problema. “O Exército não está satisfeito porque a alimentação não é adequada. Nessa unidade houve demonstrações de indisciplina, descontentamento, por causa disso e daquilo.” Essas é que eram propriamente as informações que deveriam interessar diretamente à administração do Exército. E o mais que o Exército necessitava, como informações relativas à subversão do País, fatos que aconteciam fora da corporação, eram próprios do SNI. Na Marinha e Aeronáutica do mesmo modo. Partia-se, entretanto, do princípio de que o SNI não funcionava, seja porque estava na mão do Golbery, seja por isto ou por aquilo, e resolveu-se criar um serviço próprio, numa superposição às vezes conflitante. (...) Não aceitavam idéia de cooperação ou de correlação. (...) A existência de vários serviços gerou divergências e ações isoladas. Muitas vezes, a ação de um era feita à revelia do outro, cada um agindo por conta própria.”¹⁶⁶¹

Mudanças na comunidade de informações começaram a ocorrer a partir de 1974, com o início do Governo Geisel e o retorno dos castelistas ao poder, em oposição à “linha dura”. O novo Presidente iniciaria o processo de distensão e abertura para o retorno ao governo civil, de maneira “lenta, gradual e progressiva”. O período coincidiria com o fim da luta armada, com o desmantelamento da guerrilha do Araguaia. Acabavam os “anos de chumbo” e haveria a necessidade de revisão dos pressupostos relacionados à doutrina de segurança nacional e à doutrina nacional de informações, de modo a adequá-los à nova realidade que se apresentava¹⁶⁶².

¹⁶⁶¹ Geisel, *op. cit.*, pp. 217-218.

¹⁶⁶² Antunes (2002), *op. cit.*, p. 61.

Finalmente, convém destacar o antagonismo de Geisel com relação à conduta autônoma dos serviços de informações, particularmente no que concerne à repressão. Mais do que preocupado com “excessos” dos órgãos militares, Geisel irritava-se com a quebra de hierarquia e a realização de ações sem o conhecimento dos superiores, inclusive dele próprio. Isso o Presidente não admitia, e puniria aqueles que assim agissem. Note-se que o SNI estava sob o comando do General João Baptista Figueiredo, castelista, com larga experiência em informações, que tinha trabalhado com Golbery no início do SNI e próximo ao Presidente Geisel a ponto de ter sido por ele indicado sucessor¹⁶⁶³. O SNI, portanto, era o menor dos problemas.

Acontecimento importante no período deu-se em outubro de 1975, com a morte do jornalista Vladimir Herzog, nas dependências do DOI do II Exército¹⁶⁶⁴. Encontrado enforcado em uma cela, a morte de Herzog provocou uma forte reação da sociedade contra o regime. O protesto histórico chegou a seu ápice na missa de sétimo dia do jornalista, um culto ecumênico que reuniu lideranças como o Cardeal Dom Paulo Evaristo Arns e o Rabino Henri Sobel, além de políticos, artistas, intelectuais e milhares de pessoas em um protesto contra a ditadura.

Geisel teria ficado bastante irritado com a morte de Herzog, particularmente em virtude das condições em que ocorreu e da resposta das autoridades locais do Exército, que quiseram, em um primeiro momento, argumentar que se tratara de suicídio. Exigiu providências e não aceitava que os comandantes do II Exército e do CIE não assumissem responsabilidade pelo caso. Mas o gesto mais importante de Geisel no sentido de marcar sua posição perante a opinião pública foi o comparecimento à missa de sétimo dia de Herzog, um gesto de extremo simbolismo naquele momento. Os acontecimentos representaram uma “queda-de-braço” entre Geisel e a “linha dura”, contrária à abertura.

¹⁶⁶³ Geisel sustentou a indicação de Figueiredo para sucedê-lo e desentendeu-se com autoridades militares (como o General Sílvio Frota) e civis para garantir a candidatura de Figueiredo. Ao convidá-lo para ser candidato a Presidente, Geisel teria dito a um relutante Figueiredo que ele era o único nome de sua total confiança.

¹⁶⁶⁴ Em conversas com pessoas que fazem ou fizeram parte da comunidade de informações, a maioria não tem dúvida de que o sistema DOI-CODI começou a se desarticular – e muito rapidamente – a partir do caso Herzog. Mesmo subsistindo por mais algum tempo, a estrutura já dava sinais de que não poderia prosperar com o processo de abertura. O tiro de misericórdia viria com o caso do Riocentro, em 1981.

“(...) As entrevistas e a agenda daquele dia em São Paulo dão a clara impressão de que ele [Geisel] realizou um esforço consciente para aproximar-se da sociedade civil e, assim, usá-la contra os militares extremistas. (...) O clamor da sociedade civil permitiu que Geisel dissesse aos companheiros do exército que não toleraria outra morte inexplicável numa de suas dependências (...)”¹⁶⁶⁵

Alguns meses depois, em janeiro de 1976, viria a gota d’água: o operário Manuel Fiel Filho, do Sindicato dos Metalúrgicos do Estado de São Paulo, também seria encontrado morto nas dependências do DOI paulista. Foi então que o Presidente, em uma demonstração de autoridade, insatisfação com os acontecimentos e com a conduta de setores do Exército e da comunidade de informações e, ao mesmo tempo, de força frente aos remanescentes da “linha dura”, demitiu, logo em seguida à divulgação da morte de José Manuel Fiel Filho, o Comandante do II Exército, General Ednardo d’Ávila Melo e o chefe do CIE, General Confúcio Danton de Paula Avelino.

“(...) Na opinião de Golbery, a reação da sociedade civil – e a habilidade de Geisel para se associar com ela – fortaleceu imensamente o peso do governo contra seus mais perigosos adversários no aparelho de segurança. O episódio também tornou a sociedade civil de São Paulo mais poderosa e foi, com a estrondosa vitória da oposição nas eleições de 1974, um entre muitos exemplos da complexa dialética na abertura brasileira entre concessão do regime e conquista da sociedade.”¹⁶⁶⁶

As divergências entre Geisel e a linha dura culminariam nos desentendimentos com seu Ministro do Exército, Sílvio Frota, que articulava o próprio nome para a sucessão presidencial¹⁶⁶⁷. Em mais uma demonstração de força e autoridade, Geisel demitiu Frota em 12 de outubro de 1977, pondo a termo suas pretensões de candidatar-se a Presidente da República¹⁶⁶⁸. Em 31 de dezembro daquele ano, comunicava que o Chefe do SNI, João Figueiredo, seria indicado como seu sucessor. Em pouco tempo já haviam ocorrido mudanças importantes no regime e na

¹⁶⁶⁵ Stepan (1986), *op. cit.*, p. 50.

¹⁶⁶⁶ Stepan (1986), *op. cit.*, p. 50.

¹⁶⁶⁷ O General Adyr Fiúza de Castro, que foi muito próximo a Frota, nega terminantemente que houvesse qualquer pretensão do Ministro do Exército em suceder Geisel na Presidência (vide Maria Celina D’Araújo, Gláucio Ary Dillon Soares, Celso Castro. *A volta aos quartéis: memória militar sobre a abertura*. Rio de Janeiro: Relumen-Dumará, 1995).

¹⁶⁶⁸ Em 2006, o General Sílvio Frota publicou *Ideais Traídos* (Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.), com sua versão sobre os acontecimentos que culminaram em sua demissão. De fato, o livro, bem documentado, relata a trajetória do General Frota durante o período militar, trazendo as considerações de alguém que teve um papel de grande importância no regime, sendo considerado um dos componentes da “linha dura”. Frota responsabiliza os “homens do Planalto”, sob a liderança de Golbery, pela articulação de sua demissão, episódio por ele chamado de “a Farsa de Outubro”.

comunidade de segurança e informações, mudanças estas que continuariam na década de 1980.

O Governo Figueiredo e o apogeu do SNI

Em 15 de março de 1979, o General João Baptista de Oliveira Figueiredo tomava posse como sucessor de Ernesto Geisel. Seria o último dos presidentes militares e continuaria o processo de abertura e redemocratização iniciado por seu antecessor. Figueiredo, repita-se, tinha vínculos muito estreitos com a atividade de informações e, nas palavras do próprio Geisel, era o homem perfeitamente adequado para o cargo de Supremo Mandatário, sobretudo naquele momento de transição:

“(…) dentro da área militar quem sobressaía era o Figueiredo. Quais eram as credenciais do Figueiredo? Ele tinha assistido a boa parte do Governo do Castelo, pois desde o começo foi levado pelo Golbery para a Agência Central do SNI, no Rio. Depois, quando se cassou o Ademar de Barros, para assegurar maior tranqüilidade em São Paulo, foi comandar a Força Pública do estado, onde saiu-se muito bem. Depois, foi servir com o Médici e o acompanhou no governo como chefe da Casa Militar. Acompanhou também meu governo do primeiro ao último dia. Quer dizer, acompanhou três governos, sendo que dois no dia-a-dia. Tinha uma experiência e uma visão muito grande das coisas, da estrutura governamental, dos problemas nacionais. Inclusive, tinha conhecimento dos homens. Sua chefia no SNI lhe permitiu acompanhar a atuação dos remanescentes da subversão e de grande parte dos homens públicos do País. A pessoa mais qualificada, do ponto de vista dos problemas nacionais, era, portanto, o Figueiredo. Não havia ninguém que tivesse tanta identificação com o governo do Brasil. E ele tinha sido excelente oficial, nos três cursos do Exército sempre tirou o primeiro lugar: era “tríplice coroado”. Tinha muito bom conceito dentro do Exército e estava identificado com o meu projeto de abertura. Na minha área, de modo geral, o nome que sempre surgia era o do Figueiredo. Golbery e Heitor de Aquino também apoiavam sua indicação. (...) O nome era Figueiredo.”¹⁶⁶⁹

Com a Presidência de Figueiredo, o SNI atingiu seu apogeu. O prestígio do serviço de informações cresceu, pois contava não só com a aprovação do Presidente, mas com um profundo conhecimento que Figueiredo tinha da atividade e da estrutura tanto do SNI quanto do SISNI. O Presidente também conhecia bem os problemas e

¹⁶⁶⁹ Geisel, *op. cit.*, pp. 412-413.

dificuldades da comunidade de informações e da atuação do SNI no SISNI junto aos serviços militares. Para Chefe do SNI, foi escolhido o General Octávio Medeiros¹⁶⁷⁰, que promoveu o fortalecimento do órgão em uma escala sem precedentes¹⁶⁷¹.

“Medeiros chefiou o SNI com amplo apoio do Presidente, recebendo todos os recursos humanos e financeiros que achou necessário. (...) o SNI de Medeiros teve um poder extraordinário, sendo considerado algo como uma quarta força armada. (...) o SNI no governo Figueiredo conseguiu se expandir de forma nunca vista e obteve grandes vantagens pecuniárias. Mesmo após o fim do regime militar, continuou a contar com uma grande parcela dos recursos da União e a receber fundos superiores aos dos demais ministérios.”¹⁶⁷²

Transcreve-se o depoimento do General Octávio Costa, que bem ilustra não só a relação entre Figueiredo e Medeiros, mas o poder alcançado pelo SNI quando da chefia pelo último:

“(...) Os laços entre Medeiros e Figueiredo eram de grande amizade. Medeiros era o irmão que o João escolheu. Homem de total intimidade do Figueiredo, choravam um no ombro do outro, ambos muito emocionais. Ocorre que Medeiros foi chefe do SNI desde quando Figueiredo se afastou do Serviço para candidatar-se e durante todo o governo de seu amigo. Foi o mais duradouro e o mais poderoso chefe do SNI. Por quê? Porque chefiou o Serviço com total apoio do João, que lhe deu todos os recursos humanos, materiais e financeiros necessários. O SNI, na gestão de Medeiros, chegou a ter um poder extraordinário, algo como uma quarta força armada. Chegou a ter, dentro do Setor Policial em que se localizava, uma indústria – a Prólogo – que produzia criptógrafos para todo o Brasil e que iniciou a produção de cartões imantados para os bancos deste nosso admirável sistema financeiro. Chegou a ter um serviço médico próprio para prescindir do apoio das Forças Armadas e conseguiu vantagens que começaram a irritar o pessoal das corporações militares, gerando crescente animosidade.

¹⁶⁷⁰ Medeiros era muito influente no Governo, chegando a ser cotado para suceder Figueiredo. Também era muito bem quisto dentro do próprio SNI.

¹⁶⁷¹ Cite-se, por exemplo, a criação, em 19 de maio de 1982, do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações (CEPESC). Vinculado ao SNI, o CEPESC tornou-se centro de excelência no que concerne a pesquisa e desenvolvimento tecnológico na área de criptografia e comunicações. Uma vez que o País dependia de equipamentos e conhecimentos estrangeiros para seus códigos e cifras nas comunicações, o CEPESC veio para por fim a essa vulnerabilidade. O Centro, considerado um dos órgãos mais sensíveis do Serviço, e sob constante proteção da contra-inteligência, reunia pesquisadores e técnicos altamente capacitados e desenvolveu toda uma série de meios de segurança das comunicações em apoio aos órgãos do governo, considerados usuários prioritários. Atualmente, o CEPESC faz parte da estrutura da ABIN e continua desenvolvendo tecnologia para o Estado, inclusive participando no Programa Nacional de Proteção ao Conhecimento (PNPC), no Comitê Gestor de Segurança da Informação (CGSI), e em projetos do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) e do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM).

¹⁶⁷² Antunes (2002), *op. cit.*, pp. 62-63.

Além disso, como a presença da Prólogo bem exemplifica, Medeiros vislumbrou o potencial não utilizado da engenharia militar. (...) Medeiros reuniu então dentro do SNI a inteligência da engenharia militar e deu ao órgão excepcional poder tecnológico. O SNI tinha no setor militar o que havia de melhor em equipamentos de escuta, de rastreamento, de ensino de idiomas estrangeiros. Durante o governo Figueiredo, o SNI buscou na Alemanha, nos Estados Unidos, na França, Inglaterra, na Itália e no Japão – e nada era checado pela alfândega – o que havia de mais moderno em equipamentos que pudessem facilitar as tarefas de informações. Chegou a montar estúdios de televisão, onde Figueiredo gravava seus pronunciamentos em rede nacional. Tudo isso graças ao Figueiredo e aos engenheiros militares que lá estavam (...).”¹⁶⁷³

Essas observações de Octávio Costa são confirmadas na literatura sobre o período. De fato, o auge do poder do SNI foi na década de 1980, sob Medeiros, este mesmo cotado para suceder Figueiredo na Presidência da República. Se o CIE era – de fato – o principal órgão da comunidade de informações nos anos setenta, o SNI veio a substituí-lo na década seguinte – o que seria natural pelos estreitos vínculos de Figueiredo com o órgão e pelo ímpeto de Medeiros e suas ótimas relações com o Presidente¹⁶⁷⁴. Cabe destacar, ainda, que não é raro se perceber na comunidade de inteligência atual – particularmente entre os remanescentes na ABIN – o saudosismo para com o que é visto como “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.

Mas também seria no Governo Figueiredo que a comunidade de informações, particularmente o CIE e o SNI, sofreria um grande revés, o último do período militar, e que muito contribuiria para a associação do pessoal de inteligência ao terrorismo de Estado. Em 30 de abril de 1981, durante um show de música popular por ocasião do Dia do Trabalho e do qual participavam cerca de 20 mil jovens no Riocentro,

¹⁶⁷³ General Octávio Costa. Depoimento concedido a Maria Celina D’Araújo e Gláucio Ary Dillon Soares em agosto e setembro de 1992. In: D’Araújo, Soares & Castro, *A volta aos quartéis, op. cit.*, pp. 118-119.

¹⁶⁷⁴ O próprio General Medeiros, em entrevista para o Projeto História Oral do Exército, comentou que Figueiredo, “além de ser meu primo em segundo grau, tornou-se quase um irmão para mim, tal o crescimento de nossa amizade.” Entrevista do General Octávio Aguiar de Medeiros concedida em agosto e setembro de 2004. Aricildes de Moraes Motta (coordenação geral). 1964 – 31 de março: o movimento revolucionário e sua história. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 2003, vol. 15, p. 29.

na cidade do Rio de Janeiro, uma bomba explodiu dentro de um carro no estacionamento, matando o sargento Guilherme Pereira do Rosário¹⁶⁷⁵ e ferindo gravemente o capitão Wilson Luís Chaves Machado¹⁶⁷⁶. Tratava-se de uma tentativa fracassada de se provocar um atentado no evento e, o mais grave, Rosário e Machado pertenciam ao DOI do I Exército. Tinha início mais uma crise relacionada à comunidade de informações no Brasil.

A versão oficial para os atentados do Riocentro era que se tratavam de atos terroristas promovidos por organizações de esquerda. O Exército divulgou um comunicado informando que Rosário e Machado estavam no local a serviço, colhendo dados sobre uma possível ação subversiva. Esses agentes do DOI teriam sido vítimas de um ataque dos subversivos.

Abriu-se um Inquérito Policial Militar (IPM) sobre o caso, presidido pelo coronel Luís Antônio do Prado Ribeiro. Ribeiro logo se convenceu de que os passageiros do carro eram os autores do atentado, que fracassou por inépcia de ambos. Duas semanas depois, o coronel Ribeiro afastou-se do caso “por razões de saúde”¹⁶⁷⁷ e o coronel Job Lorena de Sant’Anna foi nomeado para presidir o inquérito. Job Sant’Anna corroborou a versão divulgada inicialmente pelo Exército, concluindo que os agentes do DOI teriam sido vítimas de um ato terrorista e não seus autores. Pouco tempo depois, Sant’Anna foi promovido a general.

Apesar de todas as evidências que levavam ao crime grave de terrorismo, o caso foi arquivado¹⁶⁷⁸. Só seria reaberto em 1999, quando o ex-chefe da Agência Central do SNI, Newton Cruz, disse que soube do atentado uma hora antes que acontecesse. O general Octávio de Medeiros viria a declarar posteriormente que Newton Cruz sabia do atentado com um mês de antecedência, que havia lhe comunicado da

¹⁶⁷⁵ O sargento tinha treinamento no Exército na área de explosivos.

¹⁶⁷⁶ Uma segunda explosão ocorreu a alguns quilômetros de distância da primeira, em uma miniestação elétrica responsável pelo fornecimento de energia do Riocentro. A bomba foi jogada por cima do muro da miniestação, mas explodiu em seu pátio e a eletricidade do pavilhão não chegou a ser interrompida. Não houve feridos nessa segunda explosão.

¹⁶⁷⁷ Em 01/05/2005, em entrevista a um programa de televisão de alcance nacional, Ribeiro declarou que decidira por vontade própria se afastar das investigações porque não concordava com o fim que seus superiores queriam dar ao inquérito. O coronel informou que, a partir das diligências feitas e das pessoas contatadas, suas conclusões no IPM seriam por um atentado promovido pelos agentes do DOI e não por terroristas de esquerda. A entrevista está disponível em <http://fantastico.globo.com/Jornalismo/Fantastico/0,,AA955050-4005.00.html> (acesso em 08/06/2007).

¹⁶⁷⁸ Em 22 de julho de 1981, o promotor junto à 3ª Auditoria Militar do Rio de Janeiro, Jorge Luís Dorado, pediu o arquivamento do IPM sobre o atentado do Riocentro, argumentando “falta de indícios de autoria”, acatando, dessa maneira, o resultado da investigação do coronel Sant’Anna.

ação, e que realmente tratava-se de iniciativa de militares para o evento no Riocentro¹⁶⁷⁹. Machado, então coronel, foi indiciado em 1999 pela autoria da explosão. O general Newton Cruz foi indiciado no ano 2000 por falso testemunho e desobediência. O caso foi novamente arquivado em 23 de maio daquele ano.

O incidente do Riocentro foi o ápice de uma série de ações desencadeadas por pessoas ligadas aos remanescentes da “linha dura”, que tentavam reagir contra a abertura em curso desde Geisel. O País passava por mudanças, como a revogação do AI-5 (1979), a Lei da Anistia (Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979), o restabelecimento do pluripartidarismo e o retorno a eleições diretas nas esferas estadual e municipal. Mas havia aqueles que não concordavam com a velocidade e intensidade das transformações e buscavam pressionar as autoridades e a sociedade no sentido contrário, recorrendo inclusive a métodos heterodoxos como atos terroristas. Muitos desses reacionários estavam vinculados aos órgãos de segurança e informações e às Forças Armadas.

“(…) O Riocentro foi feito pelo pessoal do DOI e não pelo SNI (…). Agora, é pouco provável que o SNI não soubesse. Há também a hipótese de uma iniciativa pessoal, sem ordem de ninguém. Não se sabe... Pode ter havido uma ordem do CIE, ou de um escalão imediatamente acima daquele do executante. De toda forma foi uma ação tipicamente terrorista. Não se tratava de uma violência contra um inimigo identificado e delimitado, pois pessoas inocentes seriam atingidas. Se não foi proposital, foi pessimamente calculada. (...) O Riocentro, no meu entender, foi um típico ato de terror. (...)”¹⁶⁸⁰

¹⁶⁷⁹ “(...) já sabíamos do fato muitos meses antes, um mês e meio antes, mais ou menos. Tratava-se de um oficial do Destacamento de Operações de Informações (DOI), vinculado ao Centro de Operações de Defesa Interna (CODI), no Rio de Janeiro, e de um sargento, auxiliar naquela organização. Mais um personagem, um carpinteiro (...), que fabricava bombas. (...) Bem, outro oficial (...) contou para o Chefe da Agência Central [Newton Cruz] que havia isso assim, assim... com o propósito de tumultuar uma reunião que seria realizada no Riocentro. O General Newton Cruz relatou-me o que ouvira e disse: ‘Olha, você fique tranqüilo, não precisa nem falar com o Presidente, porque vamos atuar em cima desses dois e impedi-los de agir.’ Poucos dias depois, o Newton voltou a mim e informou: ‘Olha, aquele problema do Riocentro já está resolvido e os rapazes prometeram que não vão fazer nada.’ (...) Entretanto, mesmo com as recomendações, o Capitão resolveu fazer besteira. O Sargento apanhou a bomba que o carpinteiro havia preparado, colocou no carro e o grupo dirigiu-se ao Riocentro. Deixaram o carro no estacionamento principal, depois saíram, foram explorar o local onde iriam colocar a bomba, mas resolveram voltar para casa. (...) Mas nesse abrir de porta e sentar, o artefato explodiu.” General Octávio Medeiros. In: Motta, *op. cit.*, vol. 15, p. 55. O General Medeiros não fez qualquer alusão nessa entrevista à outra bomba que explodiu no Riocentro e negou a participação de outras pessoas, além do carpinteiro, nos atentados.

¹⁶⁸⁰ General Gustavo Moraes Rego Reis. Depoimento concedido a Maria Celina D’Araújo e Gláucio Soares em julho de 1992. In: D’Araújo, Soares & Castro, *A volta aos quartéis, op. cit.*, pp. 86-89.

A maneira como as autoridades lidaram com o caso e o próprio resultado do IPM do Riocentro foram muito prejudiciais à imagem dos militares, aos órgãos de informações e até à Justiça Militar. Em outubro de 1981, o Superior Tribunal Militar (STM), por dez votos a quatro, manteve o arquivamento definitivo do IPM do Riocentro. A decisão fora influenciada pelo Ministro do Exército Walter Pires¹⁶⁸¹, que se manifestara contra o voto do Ministro do STM Bierrenbach que pedira a abertura de um novo inquérito no qual o capitão Machado estivesse na condição de réu.

Mas o maior efeito do incidente do Riocentro foi o pedido de demissão de Golbery, que estava à frente do Gabinete Civil desde o início do Governo Figueiredo e era o principal articulador da distensão política. Golbery não concordara com a maneira como se conduziu o inquérito e com seu resultado. Estabelecia-se a divergência entre o primeiro chefe e criador do SNI, que exigia a apuração irrestrita das responsabilidades pelo atentado, e o então chefe do SNI, Octávio Medeiros, que, em apoio à comunidade de informações, era contrário a qualquer aprofundamento do caso. Nessa disputa, venceu Medeiros, e Golbery entregou o cargo e deixou o governo e a vida pública. O “bruxo” afastava-se também do próprio Presidente Figueiredo, que fora seu colaborador de primeira hora no SNI. Afastava-se, mesmo, da comunidade de informações.

Apesar da saída de Golbery do Governo, o processo de distensão e abertura continuou. De fato, os remanescentes da “linha dura” enfraqueceram-se muito com aqueles acontecimentos¹⁶⁸². Não conseguiriam sustentar-se por mais tempo e mesmo as expectativas de se fazer um novo Presidente militar, talvez até o próprio General Medeiros, foram definitivamente frustradas¹⁶⁸³. Figueiredo, por sua vez, parecia disposto a seguir com a redemocratização, o que de fato fez, levando o Brasil ao fim de 21 anos de regime militar e ao restabelecimento de um governo civil.

Até o final do Governo Figueiredo e, portanto, do regime militar, o SNI de Medeiros continuou influente. O SNI manteve seu poder, em que pesem casos como o da morte do jornalista Alexandre von Baumgarten (relacionado à tentativa fracassada do Serviço de recuperar a revista *O Cruzeiro* e transformá-la em um instrumento de

¹⁶⁸¹ Lembre-se que Walter Pires era, ele próprio, oriundo da comunidade de informações.

¹⁶⁸² D’Araújo, Soares & Castro, *A volta aos quartéis*, op. cit., p. 40.

¹⁶⁸³ “(...) Se nada tivesse acontecido, se não tivesse havido o Riocentro, ele [Medeiros] seria, provavelmente, o candidato do Figueiredo, com o aplauso entusiástico dos setores mais duros (...)” General Octávio Costa. In: D’Araújo, Soares & Castro, *A volta aos quartéis*, op. cit., p. 118.

propaganda do regime¹⁶⁸⁴), situação que prejudicou a imagem do órgão e da atividade,. Destaque-se, por exemplo, a transferência para o SNI do controle do garimpo de Serra Pelada, quando o pessoal do Serviço foi mandado diretamente para administrar a extração de ouro daquela que seria o símbolo da riqueza mineral do Brasil nos anos oitenta.

Também foi a partir da década de 1980 que começaram a surgir, no Congresso, iniciativas para reformular o SNI – ou mesmo extingui-lo. De maneira ainda muito embrionária e isolada, ensaiavam-se no Parlamento ações para tentar controlar a comunidade de segurança e inteligência¹⁶⁸⁵. Houve, também, tentativas frustradas de levar o Chefe do SNI a prestar contas perante o Parlamento¹⁶⁸⁶ e até propostas de criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o Serviço¹⁶⁸⁷. Não obstante, o SNI continuava impávido, senhor de suas ações e atuante.

A redemocratização e a Atividade de Inteligência

Com a redemocratização, em 1985, o SNI continuou em funcionamento. À época, o Brasil ainda possuía uma Doutrina Nacional de Informações, concebida pela EsNI. Ao contrário de rompimentos abruptos como os que ocorreram em outros regimes latino-americanos, os militares mantiveram sua ingerência na política, negociando a transição e garantindo sua influência no governo civil. Isso foi reforçado pelas condições em que se deu a transição, marcada pela morte de Tancredo Neves antes da posse, e pela confirmação de José Sarney, seu vice-presidente, como Mandatário definitivo¹⁶⁸⁸. A Nova República começava fragilizada e os setores de segurança e informações conseguiam preservar-se.

¹⁶⁸⁴ “(...) no meu modo de ver, o que se quis fazer com *O Cruzeiro* foi o seguinte: toda a imprensa era contra o governo, e era preciso reagir no seio da própria imprensa. Então, quiseram criar uma revista que veiculasse a posição do governo, porque o noticiário, sendo contra, em geral torcia muito os fatos. Queriam um órgão jornalístico que fosse favorável, mas, sobretudo, que noticiasse as coisas que a imprensa normal não mencionava, porque só lhe interessava ser contra o governo. Acho que o objetivo de *O Cruzeiro* deve ter sido esse: contrabalançar a ação da imprensa que era, toda ela, de oposição: torcia, omitia e inventava fatos.” General Ivan de Souza Mendes. In: D’Araújo, Soares & Castro, *A volta aos quartéis*, *op. cit.*, p. 159.

¹⁶⁸⁵ O controle parlamentar no Brasil será tratado no último capítulo desta Tese.

¹⁶⁸⁶ Bitencourt, *op. cit.* pp. 85-94.

¹⁶⁸⁷ Vide Capítulo VI.

¹⁶⁸⁸ Há posições discordantes a esse respeito entre as análises acadêmicas. Enquanto Jorge Zaverucha defende que a ingerência dos militares manteve-se de forma significativa com a Nova República, no que chamou de “democracia tutelada”, Wendy Hunter, ao analisar o tema, conclui de forma diametralmente oposta, e ressalta que a redemocratização no Brasil foi muito mais dinâmica que em outros países do

“A transição do ano de 1984 para 1985 precisa ser vista de maneira especial. Balizava o encerramento do ciclo dos governos militares. Deveria, ao menos em tese, marcar o retorno pleno ao processo democrático. Embora ainda sem um Presidente eleito pelo voto popular, a escolha de Tancredo Neves representava a vitória da oposição na miríade de pequenos acordos e negociações que, tácita ou abertamente, compunham o pacto da transição. (...) Tancredo Neves tinha declarado pretender reformular o SNI, destinando-o a operar na coleta de informações no exterior, bem como considerava imprescindível a necessidade de desmilitarizar o organismo. O tema SNI havia entrado no mesmo conjunto negociado secretamente entre o General Leônidas Pires Gonçalves e Tancredo, ocasião em que foram acertadas as garantias do Exército à posse do candidato vitorioso no Colégio Eleitoral. Contudo, era evidente para todos que o órgão seria objeto de profundas modificações. (...) Nesse momento, todavia, a tirania da realidade anulava todas as avaliações dos melhores analistas políticos. Morreu Tancredo e quem tomou posse foi Sarney.”¹⁶⁸⁹

Uma questão importante é “por que o SNI conseguiu se preservar apesar do fim dos governos militares?”¹⁶⁹⁰ Afinal, “a sigla SNI concentrava as aversões emocionais da sociedade civil, representando o que houvera de mais repressivo e antidemocrático da burocracia autoritária militar”¹⁶⁹¹. A resposta a essa pergunta passa, necessariamente, pela figura do General Ivan de Souza Mendes, o Chefe do SNI durante o governo Sarney.

“(...) Durante a longa agonia de Tancredo Neves, quem emergiu como gestor da crise foi o General Ivan de Souza Mendes. Ironicamente, sua dupla condição de militar e titular de uma organização habituada ao sigilo, dotada de um eficiente sistema de comunicações e, em última análise, capaz de inibir iniciativas mais aventureiras pelo domínio de arquivos de certo modo amedrontadores para alguns, e a situação de certa

continente, e que, embora continuem algumas das prerrogativas castrenses após o fim do Governo Figueiredo, os chefes militares parecem ser cada vez menos capazes de utilizá-las. Comentários muito interessantes sobre este debate estão em Maria Celina D’Araújo & Celso Castro, *Militares e a política na Nova República*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. Nossa percepção se alinha mais com a de Hunter e, no que concerne à atividade de inteligência, a ruptura e fragmentação da influência militar na comunidade de informações ocorrem significativamente não no Governo Sarney, mas com Fernando Collor de Mello.

¹⁶⁸⁹ Bitencourt, *op. cit.* pp. 95-96.

¹⁶⁹⁰ “Even after the return to civilian government in 1985, the SNI kept a close watch on politicians and on civil society. While leftist forces and movements continued to be a primary focus of investigation, SNI agents also kept tabs on the financial activities of individual and enterprises, public and private. The SNI maintained an office in every ministry, state enterprise and parastatal. Although the agency was undoubtedly less active and intrusive than in the authoritarian period, it did veto some técnicos from assuming positions in the bureaucracy because of their leftist political leanings, and blocked others due to suspected involvement in corruption. (...)” Wendy Hunter. *Eroding Military Influence in Brazil – Politicians against Soldiers*. The University of North Carolina Press, 1997, p. 55.

¹⁶⁹¹ Bitencourt, *op. cit.* pp. 95-96.

independência tanto aos quadros profissionais militares como do próprio SNI e dos outros organismos secretos, transformaria o discreto general em uma das peças mais articuladas dos primeiros momentos daquela delicada transição.”¹⁶⁹²

A força do General Ivan ficou evidenciada já em maio de 1985, quando atuou como interlocutor do governo federal junto aos governos estaduais para tratar dos movimentos grevistas que se intensificavam pelo País. Com a série de greves abalando o Brasil logo no início do Governo Sarney, o Presidente precisava de informações sobre esses movimentos para agir e também de um “braço forte” para apoiá-lo. Nesse sentido, o General Ivan destacou-se como o homem certo, tornando-se uma das figuras mais influentes do governo¹⁶⁹³.

No regime democrático que se estabelecia, importante registrar que as atividades do SNI voltavam-se tanto para a segurança externa e a contra-inteligência – com o acompanhamento de agentes ou oficiais de inteligência estrangeiros que atuavam no Brasil – quanto para a segurança interna. Cresciam os movimentos sociais e as agitações e greves se tornavam uma constante¹⁶⁹⁴. O Presidente precisava ser informado sobre isso, de acordo com o próprio General Ivan de Souza Mendes:

“No Governo Sarney aconteceram mais de cinco mil greves. Guardei as estatísticas a esse respeito. A gente recebia sempre informações, mas a preocupação era acompanhar as greves apenas sob o ponto de vista da segurança do Estado. As greves não podiam representar uma ameaça à estabilidade do governo e, portanto, à própria segurança do Estado. O SNI tinha que se preocupar com esses fatos e acompanhá-los.”¹⁶⁹⁵

¹⁶⁹² Bitencourt, *op. cit.* pp. 96-97.

¹⁶⁹³ “(...) *In the vacuum of power created by Sarney’s weak leadership, the head of SNI, retired general Ivan de Souza Mendes, became a close advisor to the president on wide-ranging matters judged to affect social and political stability in the country, such as industrial labor strikes and movements for agrarian reform. He spoke daily with the president and appeared frequently at his side in public photographs. Although Mendes had no association with the intelligence community prior to the Sarney government and had a reputation as a political moderate, his influence over President Sarney nevertheless defied the principle of civilian control over the military.*” Hunter, *op. cit.*, pp. 55-56.

¹⁶⁹⁴ Observe-se que o acompanhamento de movimentos sociais e de suas manifestações é tarefa não só corriqueira, mas legítima, de qualquer órgão de inteligência voltado à segurança interna. Acompanhar não significa violar a privacidade ou cometer abusos contra direitos civis. Os governos precisam ser informados sobre tais situações exatamente para que, caso necessário, sejam tomadas medidas preventivas contra prováveis excessos dos manifestantes, que nem sempre têm aspirações pacíficas. Vide, por exemplo, a invasão da usina hidrelétrica de Tucuruí, no estado do Pará, a segunda maior do Brasil: em maio de 2007, cerca de 600 manifestantes de grupos de esquerda invadiram a usina de Tucuruí, ocuparam-na e puseram em risco a segurança nacional. Isso poderia ser evitado com o emprego da inteligência.

¹⁶⁹⁵ General Ivan de Souza Mendes. In: D’Araújo, Soares & Castro, *A volta aos quartéis, op. cit.*, p. 157.

Perguntado sobre que indicadores que usava o SNI para determinar se uma greve atentava ou não contra a segurança do Estado, o General Ivan de Souza Mendes respondeu, tratando ainda das relações da inteligência com outros setores da Administração Pública:

“A gente sabia, mais ou menos, através dos participantes e do histórico das motivações da greve, quando ela transcendia a defesa do legítimo interesse dos trabalhadores e passava a atender a outros interesses. Aí estava caracterizada a ameaça, e isso não é difícil de verificar. É preciso apenas haver acompanhamento. A gente tomava conhecimento de todas as greves e verificava quais as que tinham curso normal e quais as que mereciam maior preocupação. O governo Sarney foi eminentemente um governo de transição. E a dificuldade sempre foi essa. **Não podíamos coibir, porque essa não era a missão do SNI. Só agíamos para obter informação.** Agora, nessa tarefa, tive um entrosamento muito bom com os vários ministros do Trabalho. (...) Sempre nos entendemos bem. Nosso objetivo era o governo, e nunca tive dificuldade nessa área.”¹⁶⁹⁶ (grifos nossos)

Em meio à crise econômica e aos sucessivos planos com os quais se tentava resolver o problema, o SNI também foi empregado em atividades pouco relacionadas a sua missão. Por ocasião do Plano Cruzado (1986), por exemplo, o SNI recebeu missões como identificar sonegadores e averiguar escassez de alimentos. No auge da crise de escassez, quando faltava carne nos açougues e a população fazia fila para comprar alimentos, o pessoal do SNI foi mesmo designado para verificar, efetivamente, onde estava o gado. Essa missão um pouco inglória, mas considerada de interesse do governo¹⁶⁹⁷, realmente aconteceu e ficou conhecida como “caçar (ou contar) boi no pasto”¹⁶⁹⁸.

De toda maneira, no cenário de redemocratização do Governo Sarney, o SNI mantinha-se operando e assessorando o Presidente no processo decisório. Com a Assembléia Nacional Constituinte (ANC) e nova Carta de 1988, o Serviço não seria extinto e nem se estabeleceria qualquer mecanismo direto de controle externo para a

¹⁶⁹⁶ General Ivan de Souza Mendes. In: D’Araújo, Soares & Castro, *A volta aos quartéis*, op. cit., p. 157.

¹⁶⁹⁷ General Ivan de Souza Mendes. In: D’Araújo, Soares & Castro, *A volta aos quartéis*, op. cit., p. 168.

¹⁶⁹⁸ Isso virou motivo de brincadeira na comunidade de inteligência, mesmo entre o próprio pessoal do SNI. Hoje, quando se quer brincar com alguém na comunidade sobre a relevância de suas atividades, diz-se que a pessoa vai “contar (ou caçar) boi no pasto”.

comunidade de informações. Segundo Bitencourt¹⁶⁹⁹, a Constituinte não extinguiu o SNI basicamente por três motivos: a identificação do Serviço com as Forças Armadas¹⁷⁰⁰; a atuação do General Ivan de Souza Mendes¹⁷⁰¹ junto ao círculo parlamentar; e o desconhecimento da atividade de informações, o que fazia com que o Legislativo não concentrasse “vontade e convicção efetivas que pudessem conduzir categoricamente à extinção do SNI”¹⁷⁰².

Às considerações de Bitencourt podem ser agregadas as observações de Wendy Hunter¹⁷⁰³. Segundo Hunter, entre as razões pelas quais a ANC não pôs fim ao SNI estava o fato de o órgão já não ser tão ativo a ponto de despertar a vontade de extingui-lo, vontade esta direcionada para outras instâncias, como o Conselho de Segurança Nacional – que acabou extinto, diga-se de passagem¹⁷⁰⁴. A pesquisadora também identifica o temor de que o Serviço reagisse contra a tentativa de desmantelá-lo, o que poderia abalar a jovem democracia. Finalmente, houve o fato de que, uma vez que a campanha pelo fim do SNI era encabeçada pelo Deputado José Genoíno¹⁷⁰⁵, do Partido dos Trabalhadores e tradicional militante de esquerda, o assunto acabou em uma disputa ideológica e mesmo parlamentares que se opunham ao SNI acabaram votando contra sua abolição por se tratar de pleito da esquerda. Assim, a preservação do Serviço

¹⁶⁹⁹ Bitencourt, *op. cit.*, pp. 113-115. O autor faz considerações muito interessantes sobre a questão da atividade de inteligência na ANC.

¹⁷⁰⁰ Para Bitencourt, o SNI teria se beneficiado do guarda-chuva das Forças Armadas contra possíveis pressões por sua extinção durante a Constituinte. Ademais, o Serviço contou com o apoio das “eficientes e ativas assessorias parlamentares montadas pelos militares”. De fato, ainda hoje as assessorias parlamentares das três Forças são exemplo de eficiência e profissionalismo no trato com os parlamentares em defesa dos interesses dos Comandos. Sobre a atuação das Forças Armadas na Constituinte, vide Eliézer Rizzo de Oliveira. *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri, SP: Manole, 2005, pp. 137-139.

¹⁷⁰¹ Destaque-se o bom relacionamento que o General Ivan tinha com algumas lideranças constituintes importantes como os Deputados Ulysses Guimarães e Bernardo Cabral.

¹⁷⁰² Em outras palavras, a discussão sobre a atividade de inteligência acabaria ao largo da Constituinte, na qual havia uma gama muito grande de temas considerados “mais importantes”.

¹⁷⁰³ Hunter, *op. cit.*, pp. 59-60.

¹⁷⁰⁴ “A Assembléia Nacional Constituinte adotou as demandas militares, com exceção do Conselho de Segurança Nacional. Isto foi considerado uma grande derrota dos ministros militares, em especial do ministro do Exército, pois o poder militar se expressara com tal força no Conselho de Segurança Nacional que o seu não-acolhimento na Constituição de 1988 tem o significado de superação de um dos principais mecanismos do regime autoritário, mas os constituintes cederam no tocante à preservação dos ministérios militares. De certo modo, os militares perderam uma instituição que lhes fora muito importante (CSN), estratégica mesmo, mas preservaram o que lhes pareceu mais prene.” Eliézer Oliveira (2005), *op. cit.*, p. 138.

¹⁷⁰⁵ Importante registrar que José Genoíno acabaria se destacando como um dos parlamentares que mais entendem de questões de segurança e defesa no Congresso e teria papel fundamental no processo legislativo que culminaria na criação da ABIN e do SISBIN. Genoíno, na visão de algumas pessoas da comunidade de inteligência dos dias de hoje, poderia mesmo ser um candidato interessante à chefia do serviço de inteligência civil, quando não ao cargo de Ministro da Defesa.

acabaria sendo beneficiada, na perspectiva de Hunter, pelas disputas ideológicas na ANC.

Mas se não extinguiu o SNI nem reformulou a atividade de informações no Brasil, a ANC, isso é muito relevante, não deu qualquer atenção à atividade no texto constitucional. Enquanto as Forças Armadas e as autoridades de segurança pública são expressamente referidas na Carta de 1988¹⁷⁰⁶, nenhuma menção é feita aos serviços secretos e muito menos ao papel da atividade de inteligência para a defesa do Estado e da sociedade. No que concerne a processo legislativo, isso pode ser interpretado de duas maneiras: simples desinteresse no assunto; ou vontade de legá-lo a segundo plano, não lhe atribuindo importância constitucional e deixando uma ampla possibilidade de se lidar com o tema infraconstitucionalmente. Sem respaldo constitucional, a atividade de inteligência acabaria enfraquecida¹⁷⁰⁷.

Tendo em vista as mudanças que ocorreriam com a nova Constituição a ser promulgada a 5 de outubro de 1988, a 28 de setembro daquele ano era editado o Decreto nº 96.814, que transformava a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional – o qual deixaria de existir com a nova Carta – em Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional da Presidência da República (SADEN/PR), mantendo-a com a mesma missão de assessoramento do Supremo Mandatário. Em 29 de setembro, baixava-se o Decreto nº 96.876, que dispunha sobre novo Regulamento do SNI.

De acordo com o art. 1º do novo Regulamento, o SNI integrava a Presidência da República “como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República” e tinha por finalidade “superintender, coordenar e exercitar, no mais alto nível, a atividade de Informações em proveito da política nacional, especialmente no tocante à soberania nacional e à defesa do Estado democrático”¹⁷⁰⁸. O documento

¹⁷⁰⁶ A Constituição consagra seu Título V à “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, no qual o Capítulo II é dedicado às Forças Armadas (“Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.”) e o Capítulo III à Segurança Pública (“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.”).

¹⁷⁰⁷ Daí o anseio, de parte do pessoal da ABIN, em elevar a atividade de inteligência ao status constitucional, por meio de emenda.

¹⁷⁰⁸ Essa nova finalidade diferia da anterior, prevista na Lei que criava o SNI: “O Serviço Nacional de Informações tem por finalidade superintender e coordenar, em todo o território nacional, as atividades de

inovava ao tratar, expressamente, do papel do Serviço na defesa da democracia e retirando o termo Segurança Nacional.

Interessante registrar, ainda, o rol de atribuições do SNI, ampliado e tentando-se adequar a terminologia ao novo modelo político democrático que se estabelecia no País. O texto também tratava das atribuições do órgão para produzir e difundir a doutrina de informações e a capacitar o pessoal da comunidade – uma evidência do papel da EsNI. Assim, o art. 2º do Decreto nº 96.876/1988 estabelecia as competências do Serviço:

“Art. 2º Para atender à sua finalidade, compete ao SNI:

I – produzir conhecimentos para o Presidente da República, particularmente quanto aos assuntos relacionados com a soberania e a defesa nacional;

II – identificar os principais óbices à execução da política nacional e preparar estudos e propostas que contribuam para a avaliação da capacidade do Poder Nacional para superá-los;

III – acompanhar a execução dos planos e diretrizes governamentais, seus efeitos, vulnerabilidades e repercussões na opinião pública nacional e internacional;

IV – difundir para as autoridades governamentais e particularmente para a Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional, conhecimentos referentes às respectivas áreas de atuação;

V – salvaguardar, em seu âmbito, conhecimentos decorrentes do exercício da atividade de Informações;

VI – assistir entidades nacionais de qualquer natureza quanto à salvaguarda de conhecimentos e dados que estejam sob sua responsabilidade e que ao Estado interesse preservar;

VII – estabelecer a Doutrina Nacional de Informações e promover o seu constante aperfeiçoamento;

VIII – preparar profissionais para o exercício da atividade de Informações;

IX – realizar pesquisas e desenvolvimento científico-tecnológico, em proveito da atividade de Informações;

X – manter entendimentos com os governos dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, em proveito do exercício de suas atividades;

XI – colaborar no controle de transferência de tecnologia, objetivando a preservação do interesse público;

XII – colaborar com os órgãos e entidades encarregados da atividade de controle de estrangeiros.”

A partir desse novo Regulamento, o General Ivan de Souza Mendes baixou diretrizes para a produção de uma nova doutrina de informações¹⁷⁰⁹. Foi então constituído um grupo de trabalho, composto por representantes da AC/SNI e da EsNI, que se encarregou da elaboração de um novo *Manual de Informações*. Em 22 de março de 1989, a Portaria n° 36, do Ministro-Chefe do SNI, aprovava o novo Manual – o último do Serviço – em que se redefiniam os preceitos doutrinários para a atividade de inteligência no Brasil. Um novo conceito para a atividade de informações também era estabelecido pelo *Manual*:

“(...) a atividade de Informações é desenvolvida pelo organismo de Informações, constituindo o exercício sistemático de ações especializadas, orientadas para a produção e a salvaguarda de conhecimentos, tendo em vista assessorar as autoridades governamentais no respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução e o acompanhamento de suas Políticas.”¹⁷¹⁰

Assim, diante das transformações do final dos anos oitenta, o SNI viu-se obrigado a reestruturar-se sob pena de sucumbir às mudanças domésticas e internacionais. Chegou-se mesmo a criar um grupo de trabalho para “estudar as novas necessidades da agência, organizacionais e estruturais, com o objetivo de propor novas medidas que permitissem a adaptação da agência à nova realidade política do país.”¹⁷¹¹ A iniciativa deveria dar ensejo ao *Projeto SNI*.

“(...) propôs-se nova concepção organizacional, compatível com a realidade nacional, mediante a elaboração do Projeto SNI, em que ficou delimitado o campo de competência da estrutura. Deveria o ‘novo SNI’ atuar nas áreas de produção de conhecimentos relativos à defesa dos objetivos do Brasil na cena internacional e de salvaguarda dos interesses do Estado contra as ações de espionagem, sabotagem, terrorismo e outras que pusessem em risco as instituições nacionais. (...) Almejava-se, assim, a depuração do organismo, eliminando de suas funções as possíveis tarefas que

¹⁷⁰⁹ Lúcio Oliveira, *op. cit.*, pp. 84-85.

¹⁷¹⁰ Citado por Lúcio Oliveira, *op. cit.*, p. 84.

¹⁷¹¹ Antunes (2002), *op. cit.*, p. 64.

extrapolassem sua efetiva competência, desvinculadas do enfoque de segurança da sociedade e do Estado. (...)”¹⁷¹²

Sob a chefia do General Ivan de Souza Mendes, o SNI chegava ao final do Governo Sarney buscando se reestruturar para fazer frente aos novos desafios da democracia brasileira e do mundo pós-Guerra Fria. A iniciativa do grupo de trabalho era importante para que se estabelecesse uma nova perspectiva para o Serviço e a atividade. Entretanto, antes que o grupo pudesse apresentar algum tipo de resultado concreto, chegava ao poder Fernando Collor de Mello e o SNI foi, simplesmente, extinto.

A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL PÓS-SNI

Em 15 de março de 1990, entre os primeiros atos do novo Presidente Fernando Affonso Collor de Mello estava a extinção do SNI, em um contexto de reestruturação da Administração Pública Federal¹⁷¹³. Eram extintas também as DSI e as ASI e o SISNI chegava a termo de uma maneira abrupta e surpreendente¹⁷¹⁴. As razões para a decisão presidencial são até hoje controversas, mas a versão mais difundida é que se tratava de uma promessa de campanha que deveria ser cumprida em primeira hora¹⁷¹⁵.

De toda maneira, a partir daquela “jogada de marketing” – na percepção do General Ivan de Souza Mendes¹⁷¹⁶ –, ou do cumprimento da promessa feita pelo então candidato Fernando Collor, tinha início um período bastante confuso para a atividade de inteligência no Brasil. Por meio de um ato do Chefe do Executivo, a superestrutura do sistema de informações em torno do SNI desapareceu, e o órgão

¹⁷¹² Lúcio Oliveira, *op. cit.*, pp. 85-86.

¹⁷¹³ Fernando Collor de Mello reestruturou a Presidência da República e os Ministérios por meio da Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990, convertida na Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990.

¹⁷¹⁴ Por esse mesmo ato, o Presidente Collor também extinguiu a SADEN e acabou com o status de ministro para os chefes do Gabinete Militar e do EMFA.

¹⁷¹⁵ Há os que argumentam que razões pessoais teriam levado Collor a se indispor com a comunidade de informações ainda durante sua campanha à Presidência ou mesmo antes. Havia uma história de que Collor, à época em que era Governador de Alagoas, teria sido destrutado pelo General Ivan de Souza Mendes, que se negara a recebê-lo em seu gabinete em Brasília. O General Ivan confirmou o episódio em depoimento para D’Araújo, Soares & Castro (*A volta aos quartéis*, *op. cit.*, p. 169-170).

¹⁷¹⁶ “(...) Collor falou em acabar com o SNI porque era um homem de marketing, e só de marketing, e sentiu que lascando o pau nos órgãos de informações ganhava prestígio na opinião pública civil. As restrições ao SNI vinham também do fato de que o órgão ganhara muita importância com governos militares. O SNI era uma figura emblemática dos governos militares. E o Collor, para fazer mídia com a opinião civil, decidiu atacá-lo.” General Ivan de Souza Mendes. In: D’Araújo, Soares & Castro, *A volta aos quartéis*, *op. cit.*, p. 169.

central perdeu seu mandato, seus objetivos e seu status de Ministério, sendo reduzido a um pequeno departamento, o Departamento de Inteligência (DI), chefiado por um civil, e subordinado à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)¹⁷¹⁷, cujo titular era o empresário Pedro Paulo Leone Ramos, de 29 anos, e sem qualquer experiência na área de inteligência. Os chefes das agências regionais também deveriam ser civis. A ESNI foi extinta, substituída pelo Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos (CEFARH)¹⁷¹⁸. Os cursos A, B e C da EsNI também foram desativados, passando o CEFARH a cuidar prioritariamente de cursos de reciclagem de algumas semanas de duração. O Manual de Informações foi banido. Muitos documentos acabaram perdidos, outros tantos destruídos¹⁷¹⁹.

Entretanto, talvez o maior impacto da medida do novo Governo tenha sido sobre os recursos humanos do sistema de informações. Os militares foram automaticamente reconduzidos a suas respectivas forças, esvaziando o órgão de profissionais da caserna¹⁷²⁰. Pior foi a situação de mais de dois mil funcionários civis, muitos dos quais foram demitidos de maneira abrupta¹⁷²¹. Com isso, prejudicava-se

¹⁷¹⁷ No âmbito da SAE foi criado o Departamento de Inteligência (DI), cuja única função era “implementar medidas de proteção a assuntos sigilosos, em nível nacional.”

¹⁷¹⁸ *O Estado de São Paulo*, de 16/03/1990, informava que os quadros da ESNI, com cerca de 900 funcionários, seriam reduzidos a 160 servidores (“SNI volta hoje para a tropa”).

¹⁷¹⁹ Já teria começado um processo de destruição de arquivos nos meses que antecederam a posse de Collor. Lucas Figueiredo (*op. cit.*, p. 420) cita o Aviso Nº 13/GAB, do SNI, de 9 de fevereiro de 1990, que solicitava aos ministros que determinassem o recolhimento à Agência Central do SNI “o material (equipamentos, impressos, manuais, documentos normativos etc.)” de posse das DSI/ASI. O *Jornal do Brasil*, de 22 de março de 1990, anunciou, na matéria intitulada “Termina a ‘espionagem’ nos ministérios”, que as fichas de posse das DSI/ASI foram queimadas: “Nos dias que antecederam a posse de Collor, houve intenso movimento nessas repartições. Só no Ministério da Educação, cuja DSI tinha 37 funcionários, a fogueira atingiu 55 mil fichas de estudantes e professores de nível médio e superior. O restante, ligado ao SNI, foi enviado ao Quartel-General do Exército, para reaproveitamento no fichário do Centro de Informações do Exército. (...) A queima dos fichários das DSI começou há um mês. Os extintos ministérios das Minas e Energia e do Planejamento foram os primeiros a fazer a fogueira com fichas.” Também matéria do *Jornal do Brasil*, de 23/04/1990, intitulada “Fichas secretas da Divisão de Segurança são destruídas”, relatava a destruição de mais de 15 mil fichas dos arquivos da DSI do Ministério da Agricultura.

¹⁷²⁰ “Pedro Paulo Leone Ramos (...) recebeu do General Ivan de Souza Mendes os atos administrativos que acabam, a partir de hoje, com o monstro gerado logo após a Revolução de 64 (...) – o Serviço Nacional de Informações. ‘Todos os 152 militares da ativa do SNI voltaram hoje (ontem) para seus respectivos quartéis (...)’, disse ontem Leone Ramos à *Agência Estado* (...)”. “SNI volta hoje para a tropa”, in: *O Estado de São Paulo*, 16/03/1990.

¹⁷²¹ Entre algumas pessoas da comunidade de informações, as lembranças daquele março de 1990 e dos meses que se seguiram são sempre carregadas de tristeza e frustração. Por exemplo, um analista de informações, à época com quase duas décadas no Serviço, conta que viu companheiros chegando ao trabalho e serem informados de que estavam demitidos, muitos sem nem poder ir a suas salas pegar seus objetos pessoais. Aqueles que permaneceram no em operações no Serviço passariam um bom tempo sem muito o que fazer, já que do DI pouco se demandava.

profissionais com anos de carreira e causava-se uma ruptura cronológico-institucional com impactos arrasadores sobre a cultura de inteligência no País¹⁷²².

Assim, a comunidade de informações foi dissolvida e o DI não teria laços formais com os serviços secretos das Forças Armadas. Com a dissolução do SISNI, os cerca de 4.000 funcionários da comunidade que trabalhavam no SNI e nas DSI/ASI teriam seu número reduzido para aproximadamente 1.600¹⁷²³.

Esse caos no que restara do SNI é apenas parte da história sobre a desmobilização do órgão. De fato, a partir de conversas e depoimentos de pessoas que trabalhavam à época como analistas no SNI, pôde-se extrair que sim, houve o expurgo dos militares – que ocupavam cargos de direção e tinham no SNI uma série de vantagens como acréscimo salarial, residência, alimentação e, em alguns casos, até carro com motorista. Também ocorreu a demissão dos servidores não-estáveis – que haviam ingressado no Serviço sem concurso público após 5 de outubro de 1983 (o que se deu em outros órgãos da Administração Pública) – e redistribuição dos que estavam lotados nas DSIs/ASIs. Outros tantos servidores estáveis foram colocados em disponibilidade, ficando em casa, recebendo salários, aguardando sua redistribuição, mas sem grandes perspectivas de retornar à área de inteligência.

Entretanto, o que pouco se comenta é que a iniciativa de Collor fez com que os militares perdessem o controle do Serviço, dando a oportunidade para que a geração de “civis” que havia ingressado na década de 1970 assumisse a direção do órgão. Mesmo com a estrutura reduzida, a produção aumentou¹⁷²⁴, e foco das análises passou a ser para o campo externo, em uma época de turbulência e transformações significativas no cenário internacional¹⁷²⁵. De toda maneira, a maioria desse pessoal qualificado acabaria deixando o serviço secreto na década de 1990, tanto em virtude de

¹⁷²² Bitencourt, *op. cit.*, p. 131.

¹⁷²³ “Nunca foi divulgado oficialmente o número de funcionários do Serviço demitidos ou afastados por Collor. Pode-se afirmar, com segurança, que antes da degola o quadro de pessoal (efetivos e requisitados) chegava a 3.612 servidores, entre agentes, analistas e pessoal administrativo. Calcula-se que tenham sobrado aproximadamente 1.500 pessoas, sendo setecentos agentes de operações e analistas de informações [o restante do pessoal era administrativo].” Figueiredo, *op. cit.*, p. 454.

¹⁷²⁴ Segundo entrevistado que ocupou posição de direção na época, a produção de algumas agências triplicou, tendo melhorado também a qualidade dos relatórios. Este aumento de produção foi confirmado por outras fontes entrevistadas em Brasília.

¹⁷²⁵ “Após o trauma daquele 15 de março, o serviço secreto começou lentamente a se recuperar. Feita a contagem dos sobreviventes, descobriu-se que muita gente capacitada resistira, enquanto centenas de funcionários sem a menor qualificação haviam perecido. Como uma planta que é podada, a saída de um bom número de militares antigos, sobretudo os que ocupavam cargos de chefia, fortificou o Serviço. O vácuo foi rapidamente ocupado por servidores bem preparados que até então não haviam tido chance de ascender na carreira. Foi a redenção dos R2 (...).” Figueiredo, *op.cit.*, p. 457.

oportunidades mais interessantes em outros setores da Administração e da iniciativa privada, quanto por meio da aposentadoria, estimulada pelo processo de reforma da previdência do setor público, que culminaria na Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998.

A maior parte da opinião pública brasileira viu com bons olhos o fim do SNI. Já se tentara por duas vezes na década de 1980 a extinção do órgão, considerado pouco adequado ao regime democrático que se estabelecia. Até Collor, entretanto, o SNI havia resistido, continuava influente e a transição democrática não conseguiu pôr-lhe termo. A extinção do SNI deu-se por um impacto direto e preciso e não houve na sociedade brasileira quem realmente “chorasse a morte do monstro”. De fato, os principais jornais e revistas da época noticiavam o processo de extinção do SNI como algo que tinha que ser feito e que fora uma vitória da democracia como um “ex-estudante de Economia (...), sem militância”¹⁷²⁶, havia conseguido extinguir o símbolo-mor do *ancien régime*¹⁷²⁷.

Durante a primeira metade da década de 1990, a atividade de inteligência de Estado no Brasil permaneceu legada a segundo plano. Entretanto, apesar da quase inoperância do órgão de inteligência civil, os demais membros da comunidade de informações do país continuaram atuando, muitos se fortalecendo em suas respectivas áreas, particularmente a inteligência militar e a da Polícia Federal. De toda maneira, sempre que se falava em inteligência – ou informações – na sociedade brasileira, voltava o fantasma do SNI e do autoritarismo.

Convém um parêntese para registrar que os órgãos militares também passaram por reformulações, tanto no que concerne a sua estrutura interna quanto nas subordinações à cadeia de comando e, ainda, do ponto de vista doutrinário. O CENIMAR passaria a chamar-se Centro de Inteligência da Marinha (CIM) e ficaria subordinado ao Chefe do Estado-Maior da Armada (Decreto nº 16, de 28 de janeiro de 1991). Já o CIE passou a chamar-se Centro de Inteligência do Exército, permanecendo subordinado ao Comandante Superior do Exército, e vinculado tecnicamente ao Estado-Maior do Exército (EME), “para fins de orientação geral e normativa e supervisão e acompanhamento de sua atividade” (Decreto s/n de 23 de dezembro de 1992). Na Aeronáutica, que já começara a reformulação de seu setor de informações no final do

¹⁷²⁶ “SNI volta hoje para a tropa”, in: *O Estado de São Paulo*, 15/03/1990.

¹⁷²⁷ “Operários põem o SNI abaixo em 20 minutos”, in: *Gazeta Mercantil*, 15/03/1990.

Governo Sarney, com a extinção do CISA (Decreto nº 95.638, de 13 de janeiro de 1988), criou-se, em 1991 (Decreto nº 15, de 28 de janeiro de 1991), a Secretaria de Inteligência da Aeronáutica (SECINT), subordinada ao Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER), para assessorá-lo “na proposição e execução da Política Aeroespacial”¹⁷²⁸.

Portanto, com a desagregação do serviço civil de informações e as transformações na comunidade de informações da década de 1990 – a partir de então denominada “comunidade de inteligência” – os serviços reservados das Forças Armadas teriam como foco questões intestinas e assuntos específicos da competência de cada Força, como a questão aeronáutica e aeroespacial no caso da FAB e, no que concerne à Marinha, temas relacionados a portos, regimes marinhos internacionais e à inteligência externa. A orientação era que não se ocupassem de assuntos de segurança interna¹⁷²⁹.

Mais mudanças ocorreriam na inteligência militar nos anos seguintes. O CIM, apesar de voltar-se mais a questões navais e marítimas em geral e à situação interna da Marinha, segundo Antunes¹⁷³⁰, passaria a dar apoio em termos de levantamentos biográficos em benefício da Administração, preenchendo uma lacuna deixada pelo extinto SNI. Ao longo dos anos noventa, a inteligência da Marinha passou a dar mais atenção aos problemas portuários, a questões de limites marítimos e interesses do Brasil em regimes internacionais relacionados ao mar, e a assuntos relativos a pessoal, por exemplo, o empobrecimento da tropa e o risco de envolvimento de pessoas da Marinha com o crime organizado. Ademais, ainda segundo Antunes, o CIM tem-se voltado à coleta de informações sobre ameaças relacionadas a movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST)¹⁷³¹. Pelo Decreto nº 967, de 29 de outubro de 1993, o CIM voltaria a estar ligado diretamente ao

¹⁷²⁸ “(...) durante a administração do Brigadeiro Lélío Lobo no Ministério da Aeronáutica, entre outubro de 1992 e janeiro de 1995, houve uma migração de atividades de coleta e análise de informações para a área de comunicação social, muito mais utilizada naquele período. A Secretaria de Inteligência desenvolvia operações de busca e análise em associação com a área de comunicação social, de acordo com as necessidades que fossem criadas.” Antunes (2002), *op. cit.*, p. 104.

¹⁷²⁹ “(...) As diretrizes presidenciais estabelecidas no governo Fernando Collor foram muito claras em relação aos serviços de inteligência das Forças Armadas. A ordem era abandonar quaisquer pretensões de penetração de elementos descaracterizados, de controle estudantil, partidário e sindical.” Antunes (2002), *op. cit.*, p. 104.

¹⁷³⁰ Antunes (2002), *op. cit.*, p. 107.

¹⁷³¹ “(...) Um outro foco de interesse do CIM é o Movimento dos Sem-Terra (MST). (...) o órgão deixou de se preocupar com a subversão, mas preocupa-se com o MST, ‘que quer reeditar isto, quer tumultuar a área (...) a gente acompanha, fica lá olhando, assistindo. De vez em quando tem uma cara com uma bandeirinha do MST, que é do CENIMAR [CIM]. Está lá dentro para saber o que as pessoas estão dizendo...’.” Antunes (2002), *op. cit.*, p. 107, citando o Almirante Ivan Serpa.

Ministro da Marinha, sendo um órgão de assessoramento deste e, de acordo com o art. 25 do Decreto, com o propósito de “tratar, em seu mais alto nível, da produção e salvaguarda do conhecimento dos Campos do Poder Nacional, de interesse da Marinha do Brasil”. Em 13 de abril de 2005, o Decreto nº 5.417, confirmaria o CIM como “órgão de assistência imediata do Comandante da Marinha” e endossaria sua competência para “tratar, em seu mais alto nível, da produção e salvaguarda de conhecimentos de interesse da Marinha” (art. 8º).

No que concerne ao Exército, a última das Forças a substituir o termo “informações” por “inteligência”¹⁷³², um dos fatos mais marcantes foi a criação da Escola de Inteligência Militar do Exército (EsIMEx), por meio da Portaria Ministerial nº 34, Reservada, de 13 de junho de 1994. As finalidades da EsIMEx são a preparação de recursos humanos para o desenvolvimento da Atividade de Inteligência no âmbito do Exército Brasileiro e a atuação como órgão técnico, realizando estudos e pesquisas para subsidiar a elaboração e aperfeiçoamento da Doutrina de Inteligência Militar Terrestre¹⁷³³.

A partir de 1995, a EsIMEx, até então subordinada ao EME, passaria à égide do CIE, funcionando, inclusive, nas instalações do Centro. Entre seus instrutores encontra-se pessoal do próprio CIE, ex-integrantes do órgão e mesmo profissionais que foram da EsNI. Já o corpo discente inclui oficiais e praças das três Forças, das polícias

¹⁷³² “No início dos anos noventa, buscando adequar-se à realidade mundial, o Sistema de Informações do Exército, em função dos trabalhos de uma comissão designada pelo Chefe do Centro de Informações do Exército (CIE), elaborou trabalho no sentido da mudança do nome da atividade de “Informações” para “Inteligência”, o que se deu oficialmente a partir de 1º de janeiro de 1993, enfatizando-se assim, ainda mais, o caráter técnico-especializado desta atividade.” Alexandre Emílio Javoski Gama. *O Ensino no Exército e a Inteligência Militar* (separata). Disponível em <http://www.ensino.eb.br/EnsinoEsIMEx.pdf> (acesso em 01/06/2007).

¹⁷³³ “A extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI) e do Sistema Nacional de Informações (SISNI), no ano de 1990, e a conseqüente transformação da Escola Nacional de Informações (EsNI), órgão que até então era o formador de recursos humanos e difusor de doutrina, em Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos (CEFARH) da então recém criada Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) trouxeram profundas modificações para o Sistema de Inteligência do Exército (SIEx), com prejuízos consideráveis na formação de pessoal especializado para a Atividade de Inteligência, atividade esta que, até então, era tratada como “Informações”. (...) Extinta a EsNI, o Exército Brasileiro, que era um de seus principais usuários e onde aquela escola buscava um grande número de seus instrutores e monitores, procurou elaborar linhas de ação que lhe permitissem alternativas, uma vez que o CEFARH, nos moldes em que passou a funcionar, não mais atendia, plenamente, às necessidades da Força Terrestre no que dizia respeito à formação de recursos humanos para o exercício da atividade de Informações. Concomitantemente, os quadros especialistas na atividade e ainda no desempenho de suas funções iam avançando em idade, o que impunha um cenário prospectivo que o Exército não gostaria que tomasse características de realidade. (...) No curso desse processo de modernização, faltava ainda equacionar o problema da formação de pessoal especializado, o que se deu com a criação da Escola de Inteligência Militar do Exército, EsIMEx (...).” Gama, *op. cit.*

militares estaduais, alunos militares estrangeiros e, mais recentemente, civis de órgãos que tenham alguma relação com a atividade ou com a Força¹⁷³⁴.

Ainda em 1995, a EsIMEx iniciou suas atividades, com a realização dos Cursos Básico e Intermediário de Oficiais. No ano seguinte, realizou também o Curso Básico de Sargentos, o Estágio de Inteligência Militar para Engenheiros Militares e o Estágio para as Forças Especiais, “objetivando formar uma ‘massa crítica’ que atendesse, de imediato, os setores mais carentes de recursos humanos do Sistema de Inteligência do Exército”¹⁷³⁵. O ciclo de formação de recursos humanos na área de Inteligência foi completado a partir de 1997, com a realização do Curso Avançado de Inteligência para oficiais superiores. Dessa maneira, a EsIMEx conseguiu preencher a lacuna deixada pelo fim da EsNI, mantendo os quadros de inteligência militar, particularmente do Exército, capacitados.

Como a Marinha, a Aeronáutica não possui uma escola de inteligência. Mas também se preocuparia com a capacitação de seus quadros, mandando-os para a EsIMEx, o CEFARH/ESINT e para cursos no exterior. A inteligência da FAB se voltaria cada vez mais para as questões de segurança do espaço aéreo e da defesa aérea. Com a reestruturação do Comando da Aeronáutica, pelo Decreto nº 5.196, de 24 de agosto de 2004, a SECINT passaria a chamar-se Centro de Inteligência da Aeronáutica, subordinando-se diretamente ao Comandante da Força e com a incumbência de lhe fornecer subsídios “nos assuntos relacionados ao preparo e ao emprego da Força Aérea Brasileira”.

Convém chamar atenção para a iniciativa, nas três Forças, de se vincular a inteligência ao Estado-Maior ou a seu Chefe, e não ao Ministro de Estado. Percebe-se essa ação como tentativa de se enfraquecer a atividade, que tradicionalmente no Brasil ligava-se diretamente ao Chefe da Pasta. Algum tempo depois, note-se, os serviços militares voltaram a ligar-se diretamente ao Ministro, atualmente Comandante, da Força. Interessantes as observações do General Fernando Cardoso, perguntado se o CIE deveria ficar vinculado ao Gabinete do Ministro ou ao Estado-Maior:

¹⁷³⁴ Destaque-se, por exemplo, a iniciativa recente da EsIMEx de oferecer estágios sobre Atividade de Inteligência para membros do Ministério Público Militar de modo que os procuradores e promotores pudessem conhecer melhor as particularidades desse campo tão hermético.

¹⁷³⁵ Gama, *op. cit.*

“Isso é um princípio da atividade de inteligência. Ela é ligada ao órgão supremo da instituição. Esse é um esquema. Tomemos como exemplo o próprio SNI. Pode-se dizer que isso é uma cultura do próprio SNI, do próprio regime militar etc. Mas as pessoas que trabalham com inteligência, de um modo geral, entendem que ela tem que servir ao poder maior – o ministro, no caso das Forças Armadas, e o Presidente, no caso do SNI. Mudando para o Estado-Maior do Exército, já se coloca um outro elo na cadeia.”¹⁷³⁶

Feitas essas observações sobre a inteligência militar, volta-se à inteligência civil de caráter estratégico. Com Itamar Franco, assumiu a chefia da SAE o Almirante Mário César Flores e, no DI, que passou a se chamar Subsecretaria de Inteligência (SSI)¹⁷³⁷, após uma efêmera passagem do coronel Wilson Romão, a direção ficou a cargo do analista de carreira Afonso Antônio Marcondes, civil portanto. Começou uma reestruturação no órgão de inteligência. Foram reativados os cursos regulares da Escola, e parcerias com outros órgãos do Executivo estabelecidas com o objetivo de capacitar seus quadros. Cite-se, por exemplo, que os departamentos de inteligência da Secretaria da Receita Federal (SFR) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foram estruturados com apoio da SSI e tiveram seu pessoal treinado pelo CEFARH¹⁷³⁸.

Iniciativa importante ocorreu na área de pessoal. Diante das deficiências de recursos humanos, em especial na área fim, havia a necessidade premente de renovação dos quadros. Uma vez que a Constituição de 1988 estabelecia que os servidores públicos federais deveriam ser nomeados por concurso público¹⁷³⁹, o serviço secreto não era exceção. Flores, motivado por Marcondes, aderiu à idéia vista com ressalvas por muitos militares e por funcionários antigos do Serviço: abrir concurso público para contratar analistas de informações.

¹⁷³⁶ General Fernando Cardoso. Depoimento concedido a Celso Castro em Brasília, em 14 de abril de 1999. In: D’Araújo & Castro, *Militares e política na Nova República*, op. cit., p. 252.

¹⁷³⁷ A transformação de Departamento em Subsecretaria assinalava uma melhora no status da organização.

¹⁷³⁸ Um ex-diretor do serviço de inteligência da Receita declarou, mais de uma vez, que o setor devia muito à capacitação na Escola (CEFARH).

¹⁷³⁹ “Art. 37. 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 e, também, ao seguinte: (...) II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (...)” Constituição Federal de 1988.

Assim, o *Diário Oficial*, de 27 de outubro de 1994, publicou o edital do primeiro concurso público para o serviço de inteligência, oferecendo 48 vagas para analistas de informações. O acontecimento seria marcante, pois alterava a forma de recrutamento feita pelo Serviço e assinalava o interesse da cúpula de oxigenar o órgão com quadros qualificados e selecionados por um processo baseado no mérito e não em afiliações ideológicas ou amizades e vínculos pessoais¹⁷⁴⁰. Os concursados logo chegariam, enfrentariam dificuldades para se estabelecer – sobretudo a resistência de alguns servidores antigos¹⁷⁴¹ – e muitos deixariam o emprego, aprovados em concursos para carreiras mais vantajosas ou mesmo por falta de estímulo em permanecer. De toda maneira, era um grupo que traria uma nova cultura para o serviço de inteligência. O choque de gerações permanece, com os concursados tornando-se cada vez mais numerosos graças aos sucessivos concursos.

Também com Itamar cogitou-se enviar um projeto de lei para o Congresso sobre a atividade de inteligência, considerando-se, inclusive, a estrutura de controle¹⁷⁴². Foi encomendado à SAE um estudo a respeito. Pouco antes do final de seu governo, o projeto chegou às mãos de Itamar. Previa-se um serviço que cuidasse também de inteligência doméstica e fosse fiscalizado pelo Executivo. A proposta nunca foi encaminhada ao Congresso¹⁷⁴³.

O Governo Fernando Henrique Cardoso e a criação da ABIN

A partir da segunda metade da década de 1990, com as mudanças na Ordem Internacional e a consolidação da democracia no Brasil, ressurgiria a discussão sobre a importância do Estado brasileiro possuir um serviço de inteligência. Debates

¹⁷⁴⁰ Segundo um diretor do Serviço da época, a idéia seria estruturar a SSI para e com os concursados, os quais deveriam ocupar posições de chefia dentro de cinco anos. “Preparáva-mos o Serviço para a nova geração de concursados, que deveriam assumir o controle do órgão em poucos anos”, disse-nos o entrevistado.

¹⁷⁴¹ “Havia veteranos que apreciavam a nova geração, mas havia também os que a detestavam. Assim, foi inevitável o choque de boa parte da velha guarda com os 48 prodígios. Alguns dos chefes mais antigos tinham começado na carreira como datilógrafos no SNI e haviam subido de posto por meio de chicanas burocráticas. Natural, portanto que, sendo menos qualificados, temessem perder para os novatos a posição que ocupavam. A posição e, sobretudo, as gratificações de cargo. A exemplo do que ocorreria de forma geral no serviço público, os salários na SSI estavam tão achatados que, na maioria dos casos, o que valia de fato eram as gratificações. Sem elas, sobrava uma miséria. Pois aos calouros – contidos pela turma do andar de cima – era só isso que restava.” Figueiredo, *op. cit.*, p. 482.

¹⁷⁴² “Itamar quer parceria do Congresso em novo SNI”, in: *Jornal do Brasil*, 21/09/1993.

¹⁷⁴³ Figueiredo, *op. cit.*, p. 487.

ocorreram no Parlamento e mesmo um seminário sobre atividade de inteligência no regime democrático foi realizado¹⁷⁴⁴.

Em 1995, com a posse de Fernando Henrique Cardoso, a Presidência da República foi reestruturada, mas a SAE foi mantida como órgão de assessoramento direto da Presidência, com a SSI a ela subordinada. Foi autorizada, entretanto, a criação de uma agência brasileira de inteligência e enquanto isso não ocorresse, a SSI, apesar de continuar institucionalmente subordinada à SAE, estaria, de fato, sob o comando do Secretário-Geral da Presidência da República. O ex-Chefe do Centro de Inteligência do Exército (CIE), General Fernando Cardoso, foi nomeado assessor especial do Presidente e encarregado de desenvolver o projeto de criação do novo órgão de inteligência¹⁷⁴⁵. Alguns projetos de lei referentes à criação de um novo órgão de inteligência para o Estado brasileiro também começaram a tramitar no Parlamento¹⁷⁴⁶.

Em abril de 1996, o General Fernando Cardoso deixou o Governo¹⁷⁴⁷. A missão de criar o novo órgão de inteligência passou ao General Alberto Mendes Cardoso, Chefe da Casa Militar da Presidência da República, para a qual foi transferida a SSI. O General Alberto Cardoso defendia a criação de uma agência de inteligência voltada à defesa da sociedade e do Estado, particularmente contra ameaças como o crime organizado e a espionagem – portanto, com forte viés de *security intelligence* – e que estivesse apta a subsidiar o Presidente da República– e, a seu comando, os mais altos escalões do Governo – com conhecimentos de caráter estratégico. Cardoso

¹⁷⁴⁴ Trata-se do Seminário “As Atividades de Inteligência em um Estado Democrático – O Caso do Brasil”, promovido em 1994 pela Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.

¹⁷⁴⁵ “Os trabalhos desenvolvidos pelo General Fernando Cardoso mereceram amplos e polêmicos debates, destacando-se, por exemplo, os aspectos referentes às diferentes concepções para o exercício da atividade e as formas legais para o seu controle em um regime democrático, de modo que se preservassem os direitos e as garantias individuais previstos na Constituição Federal. Os exaustivos e longos debates estenderam-se durante todo o ano de 1995 e o primeiro trimestre de 1996.” Lúcio Oliveira, *op. cit.* p. 116.

¹⁷⁴⁶ Capítulo específico será dedicado à perspectiva da atividade de inteligência pelo Parlamento. De toda maneira, maiores detalhes sobre essa tramitação de projetos de lei no Congresso para a criação de um novo serviço de inteligência civil podem ser encontrados em Antunes (2002), *op. cit.*

¹⁷⁴⁷ “Eu trabalhava naquela área onde era a antiga Escola Nacional de Informações. Meu gabinete ficava na antiga Agência Central do SNI. Teoricamente, eu não estava subordinado a ninguém. Havia um interesse que eu fosse subordinado a determinadas áreas. Mas isso foi uma complicação que foi se estendendo, e ao final de 1994 pedi para sair. O meu intuito era a criação de uma agência de informação brasileira, mas isso não se cria de uma hora para outra. Mas o que houve? Quando começou o governo do Presidente Fernando Henrique, a SAE passou a ter como escopo a elaboração de cenários futuros, estimativas, etc. A parte de inteligência foi desvinculada e passou a ser chefiada por mim – teoricamente, como assessor especial. Na própria organização – essa é que foi a grande dificuldade –, estavam querendo vinculá-la ao secretário particular, que era o Eduardo Jorge [Caldas Pereira, então Secretário-Geral da Presidência da República]. Então, ao final de algum tempo, depois de algumas propostas, de algumas reuniões e encontros, cheguei à conclusão de que aquilo não ia frutificar e pedi para sair.” General Fernando Cardoso. In: D’Araújo & Castro, *Militares e política na Nova República*, *op. cit.*, pp. 257-258.

também insistia em uma orientação do serviço baseada em fortes valores éticos, como marca da atividade no regime democrático.

À frente da SSI, Cardoso nomeou o Coronel da reserva Ariel Rocha De Cunto, amigo seu de longa data, e que o auxiliaria no processo de criação da Agência Brasileira de Inteligência, vindo a ser seu primeiro Diretor-Geral. O Coronel De Cunto teria um papel fundamental ao buscar imprimir uma nova face ao serviço civil, reestruturando-o, ampliando os laços com serviços congêneres e o intercâmbio de profissionais para treinamento no exterior, fortalecendo os laços com órgãos da comunidade de inteligência e, talvez na iniciativa mais importante para a oxigenação e renovação do Serviço, promovendo concurso público para cargos de analistas de informação e de pessoal de apoio. O dinamismo e a preocupação em adequar a atividade ao regime democrático, marcariam a administração de De Cunto. Claro que o Coronel sofreria resistência, em especial por parte de remanescentes do antigo SNI, alguns dos quais em postos-chave na organização, que se sentiam incomodados e mesmo ameaçados por essas mudanças e pelo pessoal concursado.

Em 1997, foi criado um grupo de trabalho encarregado de elaborar o texto de um Projeto de Lei a ser submetido ao Congresso. Vários modelos e serviços de inteligência pelo mundo foram analisados. Dentre os vários casos, o modelo canadense pareceu o mais interessante para a realidade brasileira¹⁷⁴⁸: uma única organização civil, sem poder de polícia¹⁷⁴⁹, com atribuições de inteligência interna, externa e contra-inteligência, voltada, sobretudo, para a segurança doméstica, mas sem caráter repressivo-autoritário, e conduzindo suas atividades na estrita observância do ordenamento jurídico-constitucional em defesa do Estado democrático e da sociedade¹⁷⁵⁰. Ademais, as similitudes entre os dois países, particularmente no que concerne a objetivos nacionais e a questões de segurança evidenciaram-se. Os laços

¹⁷⁴⁸ “Aproveitando uma viagem do Presidente da República, a quem sempre tenho de acompanhar (...), resolvi visitar o serviço de inteligência do Canadá, nosso modelo (...).” General Alberto Cardoso. Apresentação à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Ata da Audiência Pública realizada em 03/12/1997.

¹⁷⁴⁹ “(...) um órgão de inteligência não pode ter, de maneira alguma, poder de polícia judiciária. Quando se mistura inteligência com poder de polícia, dá errado. Você não pode exercer ações policiais para buscar informes, nem ações policiais decorrentes de informes encontrados (...).” General Alberto Mendes Cardoso. Depoimento concedido a Celso Castro em setembro de 1999. In: D’Araújo & Castro, *Militares e política na Nova República*, *op. cit.*, p. 332.

¹⁷⁵⁰ De fato, há muito, desde a redemocratização, se falava do modelo canadense como um bom exemplo para a estruturação do serviço civil de inteligência no Brasil. Cite-se, *v.g.*, a obra de Bitencourt, que dedicou um capítulo ao modelo canadense de organização e sistema de segurança e inteligência (*op. cit.*, pp. 151 e ss.).

com o serviço secreto canadense se estreitariam a partir de então, sempre citado como modelo, inclusive pelo próprio General Alberto Cardoso¹⁷⁵¹.

Assim, em 19 de setembro de 1997, foi remetido ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.651, que dispunha sobre a instituição do Sistema Brasileiro de Inteligência e a criação da Agência Brasileira de Inteligência. A Exposição de Motivos Conjunta nº 052-A – CMPR/MARE, de 29 de agosto de 1997, que acompanhava a Mensagem Presidencial nº 1.053/97, destacava importância da nova estrutura de inteligência que se buscava para o Estado:

“Excelentíssimo Senhor Presidente da República, (...) Submetemos à apreciação de Vossa Excelência proposta de projeto que institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e dá outras providências. (...) A presente iniciativa resulta das diretrizes traçadas por Vossa Excelência para dar resposta efetiva à necessidade, essencial do Estado Democrático de Direito, de municiar o Governo com informações estratégicas, produzidas em tempo ábil e em absoluta sintonia com a Constituição e as Leis do País, assegurando-lhe o conhecimento antecipado dos fatos e fatores relacionados como o desenvolvimento e a segurança do Estado, em todas as áreas da vida nacional. (...) Para atender a esse objetivo, o novo sistema de inteligência e seu órgão central, a Agência Brasileira de Inteligência (...), proverão para o Governo, a exemplo do que ocorre em outros países, de dados de natureza estratégica acerca das dificuldades, potencialidades e impedimentos ao cumprimento de suas elevadas funções, em todos os setores de sua atuação. (...)”¹⁷⁵²

Esclareça-se que o projeto refletia preocupação do Supremo Mandatário em criar um serviço que pudesse “municiar o Governo com informações estratégicas”, e em estrita conformidade com o ordenamento jurídico constitucional do Estado democrático. A função da inteligência, de assessorar o Governo em defesa do Estado, estava explicitada.

Observe-se, ademais, que a nova agência e, de fato, o novo sistema brasileiro de inteligência, deveriam estar sob controle externo, como acontece no Canadá, nos EUA e em outras democracias. No caso brasileiro, o próprio Projeto de Lei proposto pelo Poder Executivo já assinalava esse fato, um aspecto inédito da história da

¹⁷⁵¹ General Alberto Cardoso. In: D’Araújo & Castro, *Militares e política na Nova República*, op. cit., p. 331.

¹⁷⁵² Brasil. Projeto de Lei nº 3.651, de 19 de setembro de 1997. Exposição de Motivos Conjunta nº 052-A – CMPR/MARE, de 29/08/1997. Publicado no Diário da Câmara dos Deputados, em 27 de setembro de 1997, pp. 30090 e ss.

atividade de inteligência no Brasil: caberia ao Congresso Nacional o controle externo da atividade de inteligência.

O projeto foi discutido na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Perguntava-se sobre a necessidade de um serviço de inteligência, ou mesmo sobre o que seria inteligência e, ainda, sobre mecanismos de controle para a atividade¹⁷⁵³. Nesse sentido, a estrutura do órgão de controle externo foi objeto de emenda do Senador Romeu Tuma, relator da matéria no Senado, que propôs uma comissão mista do Congresso Nacional composta pelos líderes da Maioria e da Minoria de cada Casa, bem como dos presidentes das comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Finalmente, em 7 de dezembro de 1999, após debatido no Parlamento, o projeto entrou em vigor como a Lei nº 9.883, que “institui o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), cria a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), e dá outras providências”. Estava restabelecida a atividade de inteligência de Estado no Brasil.

A ABIN e o SISBIN

Com a Lei nº 9.883/1999, tinha início nova fase na atividade de inteligência do Brasil. Instituíam-se um sistema, o SISBIN, e criava-se uma nova agência, civil e voltada à inteligência estratégica, que deveria coordená-lo – diferentemente do SISNI, cuja estrutura era, eminentemente, de subordinação. Importante a análise mais detalhada da referida Lei e do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e funcionamento do SISBIN.

O SISBIN

O art. 1º da Lei nº 9.883/1999 institui o SISBIN, 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”. Também é no primeiro artigo que são estabelecidos os fundamentos do sistema:

¹⁷⁵³ Antunes (2002) narra com detalhes o processo de tramitação do Projeto de Lei de criação da ABIN e do SISBIN no Congresso Nacional, bem como suas emendas e projetos relacionados/apensados (*op. cit.*, pp. 152 e ss.)

Art. 1º

§ 1º O Sistema Brasileiro de Inteligência 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.** (Grifos nossos)

Note-se a preocupação do legislador em associar a atividade de inteligência à preservação da soberania nacional, mas sem desconsiderar a defesa do Estado Democrático de Direito, da dignidade da pessoa humana e os direitos e garantias individuais. Em suas atividades, os órgãos do sistema devem submeter expressamente às normas constitucionais e legais, inclusive aos acordos internacionais dos quais o País é signatário. Percebe-se, portanto, já no art. 1º, a declaração de que a comunidade de inteligência não pode atuar na ilegalidade nem usar a segurança nacional como justificativa para arbitrariedades e desvios de conduta.

Também é o art. 1º da Lei nº 9.883/1999 que define os conceitos de inteligência e contra-inteligência. Enquanto inteligência é entendida 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” (§ 2º), contra-inteligência é “a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa”. Os conceitos, apesar de amplos, descrevem as atividades, que são pormenorizadas nos arts. 2º e 3º do Decreto nº 4.376/2002:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, entende-se como inteligência a atividade de 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.

Art. 3º Entende-se como contra-inteligência 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.

O art. 2º da Lei nº 9.883/1999 faz referência expressa às funções do SISBIN, relacionadas tanto ao “processo de obtenção, análise e disseminação da informação necessária ao processo decisório do Poder Executivo” quanto à “salvaguarda da informação contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados” (§ 1º). Registra, ainda, que tipo de órgão deverá compor o SISBIN, abrindo a possibilidade de convênios com órgãos das unidades da Federação, como as polícias civis e militares e o corpo de bombeiros:

Art. 2º 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.

.....

§ 2º 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 composição expressa do SISBIN, ao menos no que concerne a seus órgãos federais, está prevista no art. 4º do Decreto nº 4.376/2002 (com modificações):

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;

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 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 de Assuntos Políticos;

VII – Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria-Executiva do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, da Secretaria da Receita Federal 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; e

XIII – Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria Nacional de Defesa Civil.

XIV – Controladoria-Geral da União, por meio da Sub-Controladoria.

Interessante observar a gama de órgãos, apenas em âmbito federal, que compõem o SISBIN. A composição, que alcança desde o Ministério da Defesa a pastas como o Trabalho, Previdência e até Meio Ambiente, levaria a crer que o Sistema teria significativo peso e capilaridade. Entretanto, isso não ocorre em virtude da mínima articulação daqueles entes e da frágil coordenação do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), antiga Casa Militar. A própria coordenação da inteligência federal, a ser realizada pelo GSI, na forma do Decreto, e não pela ABIN, o órgão central do SISBIN, demonstra a confusão em que se encontra o Sistema. A verdade é que, até o momento em que se escrevia este trabalho (março de 2008), a operação efetiva e eficiente do SISBIN não ocorria, e o contato e troca de informações entre seus membros, quando acontecia, devia-se mais a vínculos pessoais da comunidade de inteligência. Nesse sentido, procedem as críticas de Zaverucha e Antunes:

“Um outro senão da Lei é que ela não deu informações sobre a subordinação do SISBIN, ou seja, a quem este Sistema responde. Também não regulamentou que tipo de coordenação poderia ser exercida sobre seus componentes. Não ficou claro, como lembra Antunes (2002), “se haverá um controle operacional da ABIN sobre os componentes ou apenas uma coordenação teórica que passaria a depender do bom

relacionamento entre os dirigentes de cada órgão, a exemplo do que ocorreu com o SISSEGINT durante o regime militar.”(...)”¹⁷⁵⁴

Portanto, as relações entre os membros do SISBIN ainda carecem de maior aprofundamento e coordenação. Note-se a preocupação do legislador em preservar a autonomia de cada órgão diante da autoridade central, a ABIN. Isso se evidencia no art. 5º do Decreto nº 4.376/2002:

Art. 5º O funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência efetivar-se-á mediante **articulação coordenada dos órgãos** que o constituem, **respeitada a autonomia funcional de cada um** e observadas as normas legais pertinentes a segurança, sigilo profissional e salvaguarda de assuntos sigilosos.

Pode-se perguntar se o art. 5º não seria fruto da preocupação em se evitar o excesso de poder da ABIN no Sistema, em virtude do precedente da significativa autoridade da Agência Central do SNI (AC/SNI) frente às DSI e ASI à época do SISNI. Se intenção era essa, o objetivo foi alcançado e, atualmente, inexistente qualquer ingerência do órgão central do SISBIN sobre seus membros, o que, não raramente, dificulta o levantamento de informações relacionadas à Administração Pública ou mesmo à segurança do Estado e da sociedade por parte da ABIN junto aos ministérios, autarquias e outros órgãos públicos. O temor do poder excessivo do órgão de inteligência acabou por tirar-lhe capacidades elementares de atuação¹⁷⁵⁵.

A cooperação é tão importante para a atividade de inteligência que o art. 6º do Decreto nº 4.376/2002 determina o intercâmbio de informações entre os órgãos do SISBIN e o fornecimento destas, para fins de integração, ao órgão central, a ABIN:

Art. 6º Cabe aos órgãos que compõem o Sistema Brasileiro de Inteligência, no âmbito de suas competências:

I – produzir conhecimentos, em atendimento às prescrições dos planos e programas de inteligência, decorrentes da Política Nacional de Inteligência;

II – planejar e executar ações relativas à obtenção e integração de dados e informações;

¹⁷⁵⁴ Jorge Zaverucha. *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*. Rio de Janeiro: record, 2005, p. 162.

¹⁷⁵⁵ São comuns as queixas do pessoal de inteligência, particularmente da ABIN, sobre as dificuldades de se obter informações junto aos órgãos do SISBIN. No jargão da atividade, tem-se grande “ruído” na comunicações entre os entes do Sistema, isso quando é possível alguma comunicação.

III – intercambiar informações necessárias à produção de conhecimentos relacionados com as atividades de inteligência e contra-inteligência;

IV – fornecer ao órgão central do Sistema, para fins de integração, informações e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais; e

V – estabelecer os respectivos mecanismos e procedimentos particulares necessários às comunicações e ao intercâmbio de informações e conhecimentos no âmbito do Sistema, observando medidas e procedimentos de segurança e sigilo, sob coordenação da ABIN, com base na legislação pertinente em vigor.

Aspecto importante do Decreto nº 4.376/2002 no que concerne à coordenação entre os membros do Sistema foi o a instituição do Conselho Consultivo do SISBIN, do qual participam, na forma do art. 8º, os titulares do GSI, a quem cabe presidi-lo, da ABIN, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), da Diretoria de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal, do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Departamento de Inteligência Estratégica da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa, do CIM, do CIE, da SECINT, da Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais da Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos do MRE, do Conselho de Controle de Atividades Financeiras do Ministério da Fazenda (COAF), e do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia da Casa Civil da Presidência da República (CENSIPAM). Representantes de outros órgãos ou entidades poderão participar das reuniões, como assessores ou observadores, mediante convite de qualquer membro do Conselho e o presidente do Conselho também poderá convidar para delas tomar parte cidadãos de notório saber ou especialização sobre assuntos constantes da pauta.

O Conselho deveria ser instância máxima para a integração do Sistema e o fomento à cooperação, reunindo as mais altas autoridades da comunidade brasileira de inteligência. Nesse sentido, suas atribuições são definidos pelo art. 7º do Decreto e envolvem:

a) a emissão pareceres sobre a execução da Política Nacional de Inteligência;

b) a proposição de normas e procedimentos gerais para o intercâmbio de conhecimentos e as comunicações entre os órgãos do Sistema, inclusive no que diz respeito à segurança da informação;

c) a produção de contribuições para o aperfeiçoamento da doutrina de inteligência;

d) opinar sobre propostas de integração de novos órgãos e entidades ao Sistema Brasileiro de Inteligência; e

e) propor a criação e a extinção de grupos de trabalho para estudar problemas específicos, com atribuições, composição e funcionamento regulados no ato que os instituir.

Apesar de se reunir periodicamente, pouca efetividade tem tido o Conselho no que concerne à integração e troca de informações entre os membros da comunidade de inteligência e suas deliberações têm-se concentrado em opiniões sobre o ingresso de novos membros no Sistema. Não se discute, por exemplo, a Política Nacional de Inteligência¹⁷⁵⁶. A própria troca de informações entre os órgãos do SISBIN é muito deficiente, tanto pela ausência de uma estrutura centralizada, na qual o órgão central tenha algum poder sobre os demais, quanto pelos problemas de vazamento que têm marcado a ABIN, o que contribui para o aumento da desconfiança por parte de seus “parceiros de Sistema”.

De fato, as competências da ABIN no Sistema, previstas no art. 10 do Decreto nº 4.376/2002, são demasiado abrangentes, quando não confusas, e o texto legal lhe atribui funções que, na prática, pouco efeito têm se o órgão central não tem autoridade sobre os demais:

Art. 10. Na condição de órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, a ABIN tem a seu cargo:

I – estabelecer as necessidades de conhecimentos específicos, a serem produzidos pelos órgãos que constituem o Sistema Brasileiro de Inteligência, e consolidá-las no Plano Nacional de Inteligência;

II – coordenar a obtenção de dados e informações e a produção de conhecimentos sobre temas de competência de mais de um membro do Sistema Brasileiro de Inteligência, promovendo a necessária interação entre os envolvidos;

¹⁷⁵⁶ A Política Nacional de Inteligência será objeto de tópico específico neste trabalho.

III – acompanhar a produção de conhecimentos, por meio de solicitação aos membros do Sistema Brasileiro de Inteligência, para assegurar o atendimento da finalidade legal do Sistema;

IV – analisar os dados, informações e conhecimentos recebidos, com vistas a verificar o atendimento das necessidades de conhecimentos estabelecidas no Plano Nacional de Inteligência;

V – integrar as informações e os conhecimentos fornecidos pelos membros do Sistema Brasileiro de Inteligência;

VI – solicitar dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal os dados, conhecimentos, informações ou documentos necessários ao atendimento da finalidade legal do Sistema;

VII – promover o desenvolvimento de recursos humanos e tecnológicos e da doutrina de inteligência, realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência, em coordenação com os demais órgãos do Sistema Brasileiro de Inteligência;

VIII – prover suporte técnico e administrativo às reuniões do Conselho e ao funcionamento dos grupos de trabalho, solicitando, se preciso, aos órgãos que constituem o Sistema colaboração de servidores por tempo determinado, observadas as normas pertinentes; e

IX – representar o Sistema Brasileiro de Inteligência perante o órgão de controle externo da atividade de inteligência.

Parágrafo único. Excetua-se das atribuições previstas neste artigo a atividade de inteligência operacional necessária ao planejamento e à condução de campanhas e operações militares das Forças Armadas, no interesse da defesa nacional.

Uma das competências mais estranhas do órgão central é a do inciso IX, segundo a qual cabe à ABIN representar os membros do Sistema perante o órgão de controle. Se não tem qualquer ingerência sobre seus parceiros do SISBIN e há pouco intercâmbio entre eles, inclusive com falta de conhecimento sobre suas atividades, como a ABIN poderia representar os membros do SISBIN perante o Congresso?

Assim, oito anos após sua criação, o SISBIN ainda não conseguiu estabelecer-se. Com uma estrutura descentralizada – ou, na expressão de alguns burocratas de Brasília, multicentralizada, o que quer que isso signifique – e sem qualquer autoridade do órgão central do Sistema sobre seus membros, a verdade é que a comunidade de inteligência permanece acéfala, sem rumos bem definidos, pouco

integrada e com um mínimo de cooperação. Daí alguns profissionais da área se declararem saudosos dos tempos do SISNI e do SNI, quando, ainda que com deficiências, havia relação de subordinação entre seus órgãos e a AC/SNI, com instruções claras sobre difusão e intercâmbio de informações e conhecimento, diretrizes comuns, uma doutrina que fundamentasse a atividade e um Plano Nacional de Informações. Enquanto o SISBIN não tiver essas características, permanecerá como instituição inócua e a integração da comunidade continuará prejudicada.

A ABIN

Outro aspecto importante da nova legislação de inteligência diz respeito à criação da ABIN. O art. 3º da Lei nº 9.883/1999 cria a Agência e a coloca como órgão central do Sistema, encarregando-a de “planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, obedecidas a política e as diretrizes superiormente traçadas nos termos desta Lei”. O parágrafo único do art. 3º estabelece os limites ao emprego das técnicas e meios sigilosos, que devem ser conduzidos com “irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado”. E as competências da ABIN são relacionadas no art. 4º:

Art. 4º À ABIN, além do que lhe prescreve o artigo anterior, compete:

I – planejar e executar ações, inclusive sigilosas, relativas à obtenção e análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República;

II – planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade;

III – avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional;

IV – promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência, e realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência.

Com a criação da ABIN, pretendia-se que o País passasse a ter um órgão civil de inteligência estratégica. A nova Agência herdaria o acervo patrimonial e os arquivos da SSI – e, portanto, o que sobrou do SNI –, bem como seu pessoal. Deveria

ser o órgão central do SISBIN – apesar de não ter qualquer autoridade sobre seus “parceiros” – e englobaria funções de inteligência interna e externa e de contra-inteligência, sem qualquer poder de polícia, nos moldes do serviço canadense, o CSIS.

Uma crítica ao novo serviço é que, apesar de basear-se no modelo canadense, ao contrário do CSIS, a ABIN não teria um mandato claro que, ao mesmo tempo que norteasse suas ações, também lhe estabeleceria limites¹⁷⁵⁷. Antunes comenta a questão, baseando-se em Bitencourt¹⁷⁵⁸ e referendada por Zaverucha¹⁷⁵⁹:

“O general Alberto Cardoso destacou a adaptação do modelo canadense (...) para a construção da ABIN. Mas, diferentemente do que foi proposto para a agência brasileira, a legislação canadense cuidou de definir com precisão os mandatos e os princípios segundo os quais é possível conduzir suas operações e avaliar sua eficácia. As áreas de interesse para a atividade de inteligência canadense podem ser resumidas a sabotagem e espionagem; atividades influenciadas do estrangeiro; violência e terrorismo político e subversão, sendo esta última “cuidadosamente circunscrita para estabelecer a diferença entre o dissenso político e as ações ilícitas que buscam minar o regime legalmente estabelecido.”(...) O claro estabelecimento de suas funções e mandatos tornou o sistema canadense um dos mais controláveis e fiscalizáveis do mundo.”¹⁷⁶⁰

As críticas de Zaverucha repousam no fato da ABIN permanecer um órgão militarizado e no fato dos militares terem significativa ingerência no SISBIN¹⁷⁶¹, o que não corresponde plenamente à realidade¹⁷⁶². Entretanto, Zaverucha registra com clareza as dificuldades do órgão com sua indefinição de mandato e em relação à desarticulação do Sistema:

¹⁷⁵⁷ “(...) Nos países democráticos, (...) procura-se deixar estabelecidos quais são os mandatos e as missões dos serviços de inteligência. (...) há uma ausência de definição sobre os limites de atuação e capacidade de operação da ABIN.” Zaverucha (2005), *op. cit.* p. 160.

¹⁷⁵⁸ Bitencourt, *op. cit.*, p. 157.

¹⁷⁵⁹ Zaverucha (2005), *op. cit.* pp. 160 e ss.

¹⁷⁶⁰ Antunes (2002), *op. cit.*, p. 175. Nos últimos anos, o mandato do CSIS, assim como o de outros órgãos da comunidade de segurança e inteligência canadense tem sido ampliado, sobretudo em virtude do envolvimento do país no combate ao terrorismo. Sobre o assunto, vide Capítulo IV.

¹⁷⁶¹ Zaverucha (2005), *op. cit.* p. 161.

¹⁷⁶² Ainda que a ABIN conserve características e uma cultura organizacional muito ligada ao modelo militar, e apesar do órgão permanecer sob o comando de um general, a influência das Forças Armadas, como instituição, no órgão, é insignificante. O que havia até pouco tempo era uma quantidade relevante de militares da reserva em postos-chave do Serviço, não propriamente por sua condução de militar, mas por sua experiência em inteligência. Inegável, entretanto, a grande quantidade, em cargos de direção, dos chamados oficiais R2, da reserva do Exército. Esse perfil tem mudado com o ingresso dos concursados.

“A ABIN passou, por definição, a ser muito mais um órgão do governo do que do Estado brasileiro. Como não se fez uma distinção entre inteligência civil e militar, estão, também contemplados, no raio de ação da ABIN, os serviços de inteligência das Polícias Militares (P-2s). Bem como os da Polícia Federal, Rodoviária Federal e Polícias Cíveis. Os serviços de inteligência das Forças Armadas foram, teoricamente, considerados. Na prática, contudo, tais serviços não se submetem ao SISBIN ou a qualquer outro sistema, que não o seu próprio.”¹⁷⁶³

Um aspecto importante da criação e funcionamento da ABIN diz respeito, sem dúvida, ao estigma ainda muito forte que a Agência carrega em relação ao SNI e ao passado autoritário. Desde o início de seu funcionamento, a ABIN tem passado por uma crise de identidade, associada a problemas internos que vão desde conflitos entre analistas de informações mais antigos (muitos dos quais egressos do SNI) e os novos concursados, até envolvimento em escândalos de vazamento de informações e de denúncias sobre a permanência em seus quadros de supostos envolvidos com a repressão e tortura do regime militar. Também há que se acrescentar os problemas salariais e, ponto de atrito nas relações entre a direção da Agência e seu pessoal desde antes de sua criação, a expectativa frustrada de um plano de carreira que viesse a melhorar as condições de trabalho dos profissionais de inteligência. Pode-se perceber que esses problemas estão muito relacionados à ausência de um mandato e de claras atribuições à ABIN, o que também repercute na ignorância da Administração Pública e da sociedade sobre a importância da atividade e, portanto, no desprestígio por que passa a inteligência no Brasil.

Antes de se passar aos problemas e dificuldades que enfrenta a ABIN em sua consolidação como órgão de inteligência civil do Estado brasileiro, convém algumas observações sobre sua estrutura e funcionamento. Nesse sentido, o Decreto nº 5.609, de 9 de dezembro de 2005 – portanto, baixado seis anos depois da criação da Agência – aprovou a estrutura regimental da ABIN – não se trata do Regimento Interno – e seu quadro demonstrativo de cargos e gratificações. O documento era muito simples, limitando-se a descrever a estrutura básica do órgão, as atribuições de alguns de seus dirigentes, e as competências genéricas de seus departamentos.

De acordo com a Estrutura Regimental da ABIN (art. 2º), a Agência era organizada da seguinte maneira:

¹⁷⁶³ Zaverucha (2005), *op. cit.* pp. 160-161.

I – órgãos de assistência direta e imediata ao Diretor-Geral:

- a) Gabinete;
- b) Ouvidoria;
- c) Secretaria de Planejamento e Coordenação;
- d) Departamento Jurídico (DJ); e
- e) Departamento de Administração (DA);

II – órgãos específicos singulares:

- a) Departamento de Inteligência (DI);
- b) Departamento de Contra-Inteligência (DCI);
- c) Departamento de Operações de Inteligência (DOINT);
- d) Departamento de Telemática (DTEL);
- e) Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações (CEPESC); e
- f) Escola de Inteligência (ESINT);

III – órgãos estaduais, que são as antigas agências e escritórios regionais, hoje chamados “Superintendências”.

Note-se que o sucessor da ESNI, o CEFARH, passou a chamar-se Escola de Inteligência (ESINT). De fato, essa nomenclatura, à exceção do Departamento de Telemática, já era adotada desde a criação da Agência. Os arts. 8º a 14 descreviam as competências gerais dos órgãos específicos singulares:

Art. 8º Ao Departamento de Inteligência compete produzir conhecimentos de inteligência sobre a situação nacional e internacional necessários para o assessoramento ao Presidente da República.

Art.9º Ao Departamento de Contra-Inteligência compete exercer ações de salvaguarda de assuntos sensíveis e de interesse do Estado e da sociedade, bem como coordenar e supervisionar as atividades de contra-inteligência em articulação com os órgãos do Sistema Brasileiro de Inteligência.

Art. 10. Ao Departamento de Operações de Inteligência compete planejar, executar, controlar e coordenar as operações de inteligência e as atividades de inteligência tecnológica.

Art. 11. Ao Departamento de Telemática compete atuar no planejamento, na coordenação, na supervisão e no controle das atividades de telecomunicações, eletrônica, fotocinematografia e das atividades relacionadas ao Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP.

Art. 12. Ao Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações (CEPESC) compete promover a pesquisa científica e tecnológica aplicada a projetos de segurança dos sistemas de informação.

Art. 13. À Escola de Inteligência compete formar, aperfeiçoar e desenvolver pessoal para as áreas de inteligência, contra-inteligência e operações, e realizar estudos e pesquisas com vistas a aprimorar a doutrina de Inteligência.

Art. 14. Aos órgãos específicos singulares compete ainda:

I – prestar assessoria direta e imediata ao Diretor-Geral, no âmbito das respectivas áreas;

II – cumprir e zelar pelo cumprimento das orientações normativas emanadas do Diretor-Geral;

III – planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar a execução das atividades inerentes às suas respectivas subunidades;

IV – realizar estudos e propor normas para a formulação e a execução dos seus trabalhos;

V – manter sistemática apropriada de coleta e armazenamento de dados gerenciais, fornecendo, sempre que solicitado pelo Diretor-Geral, informações sobre atividades desenvolvidas ou relativas às respectivas áreas de competência; e

VI – propor os entendimentos necessários com os órgãos do Sistema Brasileiro de Inteligência e da Administração Pública, direta e indireta, bem assim com entidades privadas, visando ao assessoramento na realização de estudos, pareceres e outros trabalhos.

Aspecto interessante desta regulamentação encontrava-se nos arts. 19 e 20, que estabeleciam que “quaisquer informações ou documentos sobre as atividades e assuntos de inteligência produzidos, em curso ou sob a custódia da ABIN, somente poderão ser fornecidos, às autoridades que tenham competência legal para solicitá-los, pelo Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, observado o respectivo grau de sigilo conferido com base na legislação em vigor, excluídos aqueles cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (art. 19) e que “a ABIN somente poderá comunicar-se com os demais órgãos da

Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o conhecimento prévio da autoridade competente de maior hierarquia do respectivo órgão, ou um seu delegado”. Essas duas determinações revelam não só a estrita subordinação da ABIN ao GSI, mas também, no caso do art. 20, um empecilho formal para qualquer tentativa dinâmica de comunicação e intercâmbio de informação entre os órgãos do SISBIN. Esses são apenas dois dos obstáculos ao funcionamento efetivo e eficiente do novo serviço de inteligência.

Em 24 de março de 2008, entrou em vigor o Decreto nº 6.408, que revoga o Decreto nº 5.609/2005, e 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 ABIN. A nova estrutura regimental, constante do Anexo I do Decreto, constituía-se dentro de um processo de mudanças conduzido pelo novo Diretor-Geral, o Delegado de Polícia Federal, Paulo Lacerda, que substituíra Buzanelli em outubro de 2007.

O Decreto reestrutura completamente a Agência, dividindo-a em órgãos de assistência direta e imediata ao Diretor-Geral, órgãos específicos singulares e unidades estaduais (art. 2º). Como órgãos de assistência imediata do Diretor-Geral estão o Gabinete, a Assessoria de Comunicação Social, a Assessoria Jurídica, a Ouvidoria, a Corregedoria-Geral, e a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, esta, por sua vez, composta pelos Departamentos de Administração e Logística, de Gestão de Pessoal, e de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, e, ainda, pela Escola de Inteligência. Assinale-se que alguns desses órgãos, se funcionarem, podem ser de grande valia no aumento do controle interno agencial do serviço de inteligência¹⁷⁶⁴. Também podem conduzir para uma estrutura mais eficiente em termos administrativos, o que beneficiará a atividade-fim, de análise.

As mudanças mais importantes, entretanto, dizem respeito aos chamados “órgãos específicos singulares”. A reforma de Lacerda transformou o Departamento de Inteligência em Departamento de Inteligência Estratégica, com atribuições mais amplas, extinguiu o Departamento de Operações de Inteligência, manteve o Departamento de

¹⁷⁶⁴ Vide Capítulo VI.

Contra-Inteligência, e criou o Departamento de Contraterrorismo e o Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência¹⁷⁶⁵.

As atribuições do Departamento de Inteligência Estratégica estão previstas no art. 13 do Anexo I, competindo ao órgão:

I – obter dados e informações e produzir conhecimentos de inteligência sobre a situação nacional e internacional necessários para o assessoramento ao processo decisório do Poder Executivo;

II – planejar, coordenar, supervisionar e controlar a execução das atividades de Inteligência estratégica do País;

III – processar dados, informações e conhecimentos fornecidos pelos adidos civis brasileiros no exterior, adidos estrangeiros acreditados junto ao governo brasileiro e pelos serviços internacionais congêneres; e

IV – implementar os planos aprovados pela ABIN.

Já o Departamento de Contra-Inteligência, cujas funções estão assinaladas no art. 14 do Anexo I, além de implementar os planos aprovados pela ABIN, deve:

I – obter informações e exercer ações de salvaguarda de assuntos sensíveis e de interesse do Estado e da sociedade, bem como das áreas e dos meios que os retenham ou em que transitem;

II – salvaguardar informações contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados objetivando a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, observando os tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatária;

III – coordenar, fiscalizar e administrar o Sistema de Gerenciamento de Armas e Munições da Agência Brasileira de Inteligência; e

Provavelmente em resposta às demandas internacionais de combate ao terrorismo, e mesmo não tendo sido identificada ameaça terrorista no território

¹⁷⁶⁵ Os órgãos específicos da nova estrutura são, portanto, o Departamento de Inteligência Estratégica, o Departamento de Contra-Inteligência, o Departamento de Contraterrorismo e o Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência.

brasileiro, foi criado o Departamento de Contraterrorismo¹⁷⁶⁶. As funções do novo órgão envolvem “planejar a execução das atividades de prevenção às ações terroristas no território nacional, bem como obter informações e produzir conhecimentos sobre tais atividades” e “planejar, controlar, orientar e executar a coleta e análise de dados e informações sobre organizações terroristas”.

Mas a grande inovação das mudanças de Lacerda foi a criação do Departamento de Integração do SISBIN, dentro de uma proposta de integração da comunidade de inteligência do País. O Diretor-Geral já havia anunciado à imprensa as mudanças em novembro de 2007¹⁷⁶⁷, destacando que pretendia estabelecer uma estrutura dentro da ABIN para acolher representantes dos órgãos componentes do SISBIN:

“A cultura dos órgãos da administração pública, de uma maneira geral, é a de não trocar informações, de não se integrarem. Nessa nova estrutura, estamos propondo a criação de um departamento, dentro da ABIN, de integração do SISBIN. Queremos unir fisicamente os encarregados da área de inteligência dos vários órgãos públicos. A idéia é criar uma estrutura física com salas destinadas a cada um. Os espaços funcionarão como se fossem uma extensão desses órgãos. Vamos entregar salas prontas, com equipamentos, e elas serão utilizadas por cinco servidores de inteligência de cada instituição. A ABIN não terá controle algum sobre esses espaços. Os órgãos, se acharem conveniente, farão um link com seus bancos de dados. Queremos ter um servidor de cada instituição de plantão aqui durante 24 horas, 365 dias por ano. Alguns órgãos não possuem serviço de inteligência, mas também poderão participar do sistema, dado o caráter estratégico de suas atividades e a projeção nacional que possuem.”¹⁷⁶⁸

Assim, o art. 16 do Anexo I do Decreto nº 6.408/2008 estabeleceu as competências gerais do novo Departamento de Integração do SISBIN, que incluem:

I – intercambiar dados e informações entre os membros do Sistema Brasileiro de Inteligência, visando a aprimorar as atividades nas suas respectivas áreas de atuação;

¹⁷⁶⁶ Perguntado se o Brasil era percebido como possível alvo do terrorismo, o Diretor-Geral da ABIN respondeu: “Não, mas não podemos desconhecer o que se passa no mundo. Temos que ter especialistas que saibam o que está acontecendo no mundo, o passado e a história contemporânea do terrorismo. Essa é outra novidade. Vamos formar especialistas dentro da agência. Isso pode nos ajudar a prevenir ações no Brasil.” Paulo Lacerda, entrevista ao jornal *Valor Econômico*, em 22/11/2007.

¹⁷⁶⁷ Além da já citada entrevista em *Valor Econômico*, cite-se também “ABIN vai reunir todos os órgãos de inteligência” (in *O Estado de São Paulo*, 22/11/2007) e “ABIN quer ser ampliada e englobar 11 ministérios” (in *O Globo*, 22/11/2007).

¹⁷⁶⁸ Paulo Lacerda, entrevista ao jornal *Valor Econômico*, em 22/11/2007.

II – integrar as ações de planejamento e execução do Centro de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência, em consonância com as prescrições do Plano Nacional de Inteligência; e

III – secretariar e prover suporte técnico e administrativo às reuniões do Conselho Consultivo do Sistema Brasileiro de Inteligência.

O projeto de integração do Sistema por meio do órgão da ABIN vai o encontro das práticas mais recentes de mecanismos de combate às novas ameaças. Aconteceu assim com o Ministério da Segurança Doméstica nos EUA (*Department of Homeland Security*) e com os INSETs e o ITAC canadenses. Assim, oito anos depois de estabelecido o SISBIN, começa a ser estruturado um mecanismo de integração entre seus membros.

No momento de conclusão desta Tese (abril de 2008), ainda não é possível avaliar o êxito das mudanças propostas por Paulo Lacerda. Caso consiga realmente implementá-las, com destaque para o Departamento de Integração do SISBIN, haverá importantes avanços no intercâmbio de informações e na cooperação entre órgãos que hoje se encontram sem mecanismos reais de integração. Convém aguardar e acompanhar os desdobramentos do processo.

Problemas relacionados às atividades da ABIN

Oito anos passados desde sua criação, a ABIN ainda enfrenta uma série de dificuldades para estabelecer-se como órgão central do SISBIN e para desenvolver suas atividades como o serviço de inteligência estratégica civil do Estado brasileiro. A Agência carece de reconhecimento por parte dos tomadores de decisão e da própria sociedade.

Um primeiro obstáculo, assinalado por membros da comunidade, diz respeito à estrutura da Agência subordinada ao GSI e não diretamente ligada ao Presidente da República, como fora o SNI. Assim, contrariava-se a prática brasileira consolidada com o SNI de vincular o órgão de inteligência/informações diretamente ao tomador de decisões de instância mais elevada.

Com o modelo administrativo atual, de forma alguma o Diretor-Geral da ABIN teria a influência de um Ministro-Chefe do SNI: não tem acesso direto nem diário ao Presidente da República e suas funções limitam-se a assessorar o Ministro-Chefe do

GSI, este sim o verdadeiro chefe do serviço inteligência¹⁷⁶⁹. Assim, o Diretor-Geral da ABIN não é assessor direto do Presidente, como acontece com o Diretor Nacional de Inteligência dos EUA, mas sim do Ministro-Chefe do GSI – semelhante ao que se passa com o CSIS, ligado não diretamente ao Primeiro-Ministro, mas ao Ministro da Segurança Pública (*Minister of Public Safety*). Observe-se que essa característica dos modelos canadense e brasileiro acaba beneficiando os mecanismos de controle, uma vez que fortalece a instância de controle interno realizado pelo Executivo – no caso, a supervisão feita pelo Ministro¹⁷⁷⁰.

Interessante notar que o cargo de Diretor-Geral da ABIN é de escolha privativa do Presidente da República e deve passar por aprovação do Senado Federal (art. 11, parágrafo único, Lei nº 9.883/1999). Já o Ministro-Chefe do GSI não precisa passar pelo crivo do Senado¹⁷⁷¹.

Portanto, criada para estar diretamente vinculada ao Presidente da República, a ABIN tem permanecido com órgão do GSI. Assim, desde o primeiro Diretor-Geral, tinha-se a situação fática de que o chefe da ABIN era na realidade o Ministro-Chefe do GSI. Isso se deu com o Coronel De Cunto e com sua sucessora, Marisa Del’Isola e Diniz, que inclusive continuou no cargo após a mudança do Governo, quando o General Jorge Armando Félix assumiu a chefia do GSI. A mesma relação de Marisa com o General Cardoso repetiu-se com o novo chefe. Entretanto, a situação seria alterada com a nomeação do Delegado da Polícia Civil do Estado de São Paulo, Mauro Marcelo de Lima e Silva, amigo pessoal do Presidente Lula, para o cargo de Diretor-Geral da ABIN. À época viu-se um movimento no sentido de conduzir a ABIN a maior autonomia em relação ao GSI, cogitando-se inclusive a desvinculação da Agência daquela Pasta e sua ligação direta ao Presidente da República. Alguns diriam

¹⁷⁶⁹ A situação deve-se muito ao papel do General Alberto Cardoso à frente do GSI e como o verdadeiro articulador da criação da ABIN. Natural que a liderança do General Cardoso continuasse, inclusive tendo em vista seus vínculos pessoais com o primeiro Diretor-Geral, o Coronel De Cunto, indicado por ele a Fernando Henrique Cardoso. A segunda Diretora-Geral, Marisa Diniz, também era muito próxima ao General Cardoso e manteve-se a ingerência do GSI na Agência.

¹⁷⁷⁰ O assunto será tratado no último capítulo desta Tese.

¹⁷⁷¹ Entre 1999 e 2008, a ABIN teve cinco diretores-gerais: o Coronel Ariel Rocha De Cunto (1999-2000); a psicóloga Marisa Almeida Del’Isola e Diniz (2000-2004), ex-diretora do CEFARH e Diretora-Geral Adjunta de De Cunto; o Delegado Mauro Marcelo de Lima e Silva (2004-2005); o analista de informações Márcio Paulo Buzanelli (2005-2007); e o Delegado Paulo Lacerda (desde 2007). Destes, apenas Buzanelli era oriundo da carreira de inteligência.

que chegou mesmo a ocorrer uma disputa de poder entre o Delegado e o General e, dentro da Agência, os servidores se dividiram¹⁷⁷².

Mauro Marcelo, especialista em crimes pela internet, afirmava que iria dar uma nova face à ABIN¹⁷⁷³, chegando mesmo, em seu discurso de posse, insinuar que a Agência trabalharia por um segundo mandato do Presidente¹⁷⁷⁴. Foi um período de extrema politização do órgão que deveria se preocupar com questões de Estado e não de governo. O novo Diretor fomentou a aproximação da ABIN com o serviço de inteligência cubano, a *Dirección General de Inteligencia* (DGI), manobra surpreendente para setores da inteligência brasileira e que gerou reação no Congresso e no próprio GSI¹⁷⁷⁵. Sob Mauro Marcelo, fortaleceu-se também um grupo vinculado ao Partido dos Trabalhadores (PT) dentro da Agência, o que não era visto com bons olhos por muitos analistas e funcionários tanto antigos como novos. Também apoiando o novo Diretor-Geral estava a Associação dos Servidores da ABIN (ASBIN), órgão de classe recém-criado.

Mas Mauro Marcelo teria uma queda meteórica em virtude de comentários feitos contra o Poder Legislativo, divulgados no correio eletrônico interno da Agência e rapidamente vazados. O fato ocorreu em virtude dos trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios (CPMI dos Correios), quando se convocou para depor um analista de informações que estaria à frente de uma operação da ABIN para identificar esquemas de corrupção nos correios. O oficial de inteligência, com mais de vinte anos de serviço, foi exposto publicamente pela CPMI, o que afetou

¹⁷⁷² A imprensa noticiava um relacionamento ruim entre o Mauro Marcelo e o General Félix. O Diretor-Geral teria sido nomeado pelo Presidente Lula à revelia do general. Em outubro de 2004, o General Félix teria chegado a pedir demissão alegando que estava se sentindo atropelado pelo diretor da ABIN, que despachava diretamente com o então Chefe da Casa Civil, José Dirceu. Vide, por exemplo, a matéria de *Folha de São Paulo*, “Diretor da Abin cai após atacar integrantes da CPI”, publicada em 14/07/2005.

¹⁷⁷³ O novo Diretor-Geral era visto com reserva por alguns membros da comunidade. Muito ligado a meios de comunicação, Mauro Marcelo tinha afinidade pela mídia, tendo sido capa de revista de circulação nacional vestido de “agente secreto” – com chapéu, sobretudo e uma lente de aumento na mão – e feito ponta em programas de TV. Essa excessiva exposição era percebida por alguns profissionais mais tradicionalistas como uma conduta incompatível com a atividade. Na gestão de Mauro Marcelo, cogitou-se mesmo abrir as instalações da ABIN para a gravação de um filme sobre um agente secreto brasileiro, do qual participariam artistas de renome nacional.

¹⁷⁷⁴ “Novo diretor da Abin diz que é preciso vencer desconfianças do passado”, *O Globo*, 13/07/2004; e “Torcida pedirá bis a Lula, diz novo presidente da Abin”, *O Estado de São Paulo*, 13/07/2004. matérias disponíveis em <http://www.defesanet.com.br/noticia/abin13jul04a/> (acesso em 20/06/2007).

¹⁷⁷⁵ A cooperação com Cuba provocou protestos de parlamentares e uma reação do Ministro-Chefe do GSI, que suspendeu o envio de analistas da ABIN à ilha caribenha.

definitivamente sua carreira¹⁷⁷⁶. O Diretor-Geral enviou um comunicado interno aos servidores em desagravo ao analista de informações exposto na CPMI. Na nota, que tratava da situação por que passara seu oficial no Parlamento, Mauro Marcelo comparou os parlamentares a “bestas-feras em pleno picadeiro”¹⁷⁷⁷. O e-mail foi lido na Comissão e a reação do Congresso imediata, com o Presidente do Senado, Renan Calheiros, requerendo a exoneração de Mauro Marcelo.

A CPMI aprovou a convocação do Ministro-Chefe do GSI e do próprio Diretor-Geral da ABIN para prestarem esclarecimentos sobre o caso perante o Congresso. Na noite do mesmo dia, 13/07/2005, Mauro Marcelo de Lima e Silva não era mais Diretor-Geral da ABIN.

Além de derrubar o então Diretor-Geral, o caso serviu para chamar atenção ao fato de que não existe legislação no Brasil que resguarde expressamente a identidade de oficiais de inteligência nacionais frente à exposição pública. Assim, ao contrário do acontece em países como os EUA¹⁷⁷⁸, no Brasil, um profissional da área de inteligência corre o risco de ver sua carreira terminada, e a segurança nacional e o sigilo de operações em que esteja trabalhando prejudicados, ao ser exposto, por exemplo, perante o Poder Legislativo. O debate sobre essa fragilidade da Inteligência brasileira culminou no Projeto de Lei nº 6.873, de 5 de abril de 2006, de autoria da Deputada Laura Carneiro (PFL-RJ), o qual previa como crime “revelar a identidade de profissional de Inteligência”. A proposição acrescentava o art. 9º B à Lei nº 9.883/1999, nos seguintes termos:

“Art. 2º A Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, passa a vigorar acrescida do seguinte Art. 9º B:

“Art. 9ºB. Revelar a identidade de profissional de Inteligência, fora das hipóteses e condições previstas na lei:

Pena: reclusão, de um a cinco anos.

§ 1º Se a identidade for revelada com violação do dever de sigilo:

Pena: reclusão, de três a oito anos.

¹⁷⁷⁶ Não havia legislação no Brasil para proteção de oficiais de inteligência contra exposição pública. Tentou-se, sem sucesso, fazer com a sessão da CPI fosse reservada, de modo que o sigilo profissional do analista fosse preservado. Registre-se que a exposição pública pôs termo a carreira do profissional.

¹⁷⁷⁷ O desenvolvimento da crise pode ser acompanhado no *Jornal do Senado* em <http://www.senado.gov.br/jornal/noticia.asp?codEditoria=1187&dataEdicaoVer=20050714&dataEdicaoAtual=20070517&nomeEditoria=Corrup%E7%E3o> (acesso em 20/06/2007).

¹⁷⁷⁸ Nos EUA, a divulgação da identidade secreta de funcionários da Inteligência, de agentes e de informantes em geral é considerada crime, desde 1982, em virtude de uma lei denominada *Intelligence Identities Protection Act*.

§ 2º Se a identidade for revelada a governo ou grupo estrangeiro:

Pena: reclusão, de três a doze anos.”¹⁷⁷⁹

A proposição começou a tramitar, mas foi arquivada ao final da Legislatura (em 31/12/2006), por força do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). O assunto permanece sem regulamentação.

Para o lugar de Mauro Marcelo foi indicado o então Diretor do DI, Márcio Paulo Buzanelli. Funcionário de carreira da Agência, com larga experiência na atividade de inteligência e especialista em contraterrorismo, Buzanelli foi efetivamente o primeiro Diretor-Geral da ABIN pertencente aos quadros da instituição¹⁷⁸⁰. Registre-se que o novo Diretor-Geral fizera parte do grupo de trabalho encarregado de elaborar, em 1997, a proposta de texto para o Projeto de Lei que culminou na Lei nº 9.883/1999. Buzanelli também trabalhara no GSI, assessorando o General Cardoso e, posteriormente, o General Félix, para assuntos de terrorismo, crime organizado e inteligência. Tinha, portanto, vínculos mais estreitos com o Ministro-Chefe do GSI.

As boas relações entre o Ministro e o Diretor-Geral foram restabelecidas. Buzanelli passou a empreender uma série de reformas com o objetivo de aumentar a auto-estima dos servidores e promover a Agência perante a opinião pública. Reestruturou a carreira, criando uma nova nomenclatura para os cargos de analistas e técnicos – o que recebeu críticas como uma iniciativa para militarizar a organização – chamada “titularidade”¹⁷⁸¹. Também foi responsável pelo hino da ABIN, sua bandeira e ave-símbolo, o Carcará, e pelo estabelecimento de comendas para a atividade de inteligência¹⁷⁸². Ademais, incentivou programas de aproximação da Agência com

¹⁷⁷⁹ Brasil. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.873, de 5 de abril de 2006.

¹⁷⁸⁰ Marisa Diniz fora psicóloga da Escola, portanto não vinculada à atividade-fim, e quando assumiu a Direção-Geral já estava aposentada.

¹⁷⁸¹ Segundo informação no sítio oficial da ABIN na internet, a “Titularidade é um atributo que proporciona ao quadro de pessoal da ABIN títulos em conformidade com os níveis e padrões atingidos na carreira funcional, sem qualquer prejuízo dos níveis, tabelas, salários e denominações atualmente utilizadas. (...) Instituída pela atual gestão, ela estabeleceu um sistema hierárquico no qual inexistente presunção de superioridade entre servidores de diferentes titularidades, bem como de ascendência funcional. Além disso, veio proporcionar a correspondência com carreiras típicas de Estado, como os postos e graduações das Forças Armadas e auxiliares e com as da carreira diplomática. (...) O sistema prevê que sempre que ocorrerem promoções de titularidade, o servidor receberá o devido certificado correspondente em cerimônia pelo transcurso do “Dia da Abin”, a cada 7 de dezembro.” Extraído de http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=Protocolo_e_Cerimonial (acesso em 20/06/2007). Em anexo, encontra-se quadro com a equivalência da titularidade da ABIN com outras carreiras de Estado.

¹⁷⁸² Pelo Decreto nº 5.387, de 10 de julho de 2006, foram criadas a Ordem do Mérito da Inteligência, a Medalha da Inteligência Brasileira, a Medalha de Aplicação e Estudo e a Medalha da Carreira de

setores da sociedade civil, por exemplo, por meio do Programa Nacional de Proteção ao Conhecimento (PNPC), do Programa Nacional de Integração Estado-Empresa na Área de Bens Sensíveis (PRONABENS) e do Programa Escola Conhecendo a ABIN. O Diretor-Geral buscava, ainda, maior aproximação com a imprensa e com o Poder Legislativo e mostrava-se aberto a entrevistas. Finalmente, estimulou a realização de Seminários Internacionais sobre a atividade de inteligência, em 2005 e 2006, e foi o idealizador da *Revista Brasileira de Inteligência*, criada para fomentar a produção de artigos e o debate sobre o assunto.

As críticas à gestão Buzanelli passam pelo fato dele ser egresso do SNI, por querer centralizar demais o controle da Agência e por manter-se subserviente ao Chefe do GSI. O fato é que o Diretor-Geral enfrentou dificuldades ao lidar com setores mais aguerridos – como o pessoal da ASBIN –, com problemas relacionados a vazamentos – ou ameaças de vazamento – e com a impossibilidade de acesso direto ao Presidente da República, além do baixo orçamento para a ABIN e a desarticulação do SISBIN.

Buzanelli acabou deixando o cargo em outubro de 2007, sendo substituído pelo Delegado Paulo Lacerda. A gestão de Buzanelli provavelmente será lembrada mais por suas iniciativas como o hino e o carcará que por outras medidas concretas. Não é possível avaliar ainda a administração de Lacerda.

A Agência também tem sido marcada por disputas internas. Veiculou-se na imprensa que a ABIN estaria dividida entre militares, concursados, egressos do SNI e até maçons. Entretanto, essa divisão trata-se mais de folclore. Não obstante, desde 1995, há uma divisão do serviço de inteligência entre servidores antigos e os novos servidores ingressos por concurso público.

A ABIN é o único serviço de inteligência do mundo cujo ingresso se dá por concurso público. Relembre-se, isso se deve à determinação constitucional do inciso II do art. 37, segundo o qual “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e

Inteligência. Em http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/files/files_4602a63a68d32.pdf há maiores detalhes sobre essas condecorações.

exoneração”. Como órgão da Administração Pública, a Agência só pode compor seus quadros permanentes de carreira com servidores concursados.

Após o primeiro concurso público para analista de informações, ocorrido em 1995, houve a paralisação do processo de recrutamento até o concurso de 1998, com a primeira turma de 60 classificados realizando o Curso de Formação em Inteligência (CFI, o antigo Curso B da EsNI), entre março e julho de 1999, e a segunda turma no semestre seguinte. A partir de então, periodicamente ocorreram concursos para analista de informações, técnicos e pessoal administrativo. Perguntado, em 1999, sobre a necessidade de concurso público para o ingresso na ABIN, o General Alberto Cardoso deu a seguinte resposta:

“Extremamente delicado. É o único país do mundo onde o ingresso no serviço de inteligência se dá mediante concurso. Mas isso é imposição constitucional. Não se entra no serviço público senão por concurso. Não conseguimos escapar disso ainda — creio que futuramente poderemos. Como está, é uma vulnerabilidade. Para esse último concurso tivemos 9 mil candidatos para 120 vagas, em dois turnos de 60. Ao se inscrever, o candidato admite que, uma vez aprovado e classificado no concurso, terá a vida vasculhada. Não é ideologia, tanto que na primeira leva de concursados há alguns militantes de partidos políticos. Só que eles têm que se comprometer a abandonar a prática política, porque passam a ser servidores do Estado. A ideologia dele, se é que a gente pode chamar assim, é o Estado, no sentido da preservação da sociedade. Então, os aprovados têm a sua vida vasculhada: dívidas, ficha policial, constituição familiar.”¹⁷⁸³

Do primeiro grupo de concursados que ingressou em 1995, na antiga SSI, restam pouquíssimos. A maior parte deixou a carreira, muitos ainda no curso de formação, tanto em virtude dos baixíssimos salários à época – em particular se comparados com outras carreiras da Administração Pública federal – quanto por não se adaptarem à atividade. Dos que permaneceram alguns atualmente já ocupam postos de direção na Agência.

Mas os concursos mais expressivos ocorreram a partir de 1999. Cerca de 120 novos analistas ingressaram naquele ano na Agência, com uma bagagem bastante distinta daquela dos servidores que lá se encontravam. A rejeição pela qual passaram foi significativa, uma vez que, por terem ingressado por concurso, não eram considerados

¹⁷⁸³ General Alberto Cardoso. In: D’Araújo & Castro, *Militares e política na Nova República*, op. cit., pp. 330-331.

“confiáveis” pelo pessoal mais antigo. Mas prevaleceram a determinação constitucional e a decisão do General Cardoso e do então Diretor-Geral, o Coronel De Cunto¹⁷⁸⁴, em manter o recrutamento por meio de concurso.

Havia grande preocupação por parte de alguns servidores mais antigos com os novos concursados em virtude também do temor que os concursados logo ocupassem postos-chave na Agência, “tomando seus cargos”. A verdade é que isso praticamente não aconteceu, mas contribuiu para o aumento do dissenso interno causado pelo preconceito. Da parte dos concursados, muita desconfiança para com os antigos, vistos como “filhos da ditadura”, incompetentes e resquícios do período autoritário. Havia entre os novos os que se percebiam muito mais competentes que os veteranos e não aceitavam ser por eles chefiados. Também eram mais questionadores e reclamavam muitas vezes da ausência de missão mais nobre a ser realizada pela inteligência e atribuíam isso à falta de influência e prestígio da ABIN em virtude da baixa qualidade de seu pessoal. Em seus primeiros anos, portanto, a Agência teve dificuldade em lidar com essas questões de relacionamento entre dois grupos muito distintos e com o problema de descontinuidade na cultura organizacional e na própria transmissão e disseminação da cultura de inteligência na ABIN¹⁷⁸⁵.

Outro problema por que passa a Agência é o alto grau de insatisfação dos servidores para com a profissão o que se reflete no grande número de analistas deixando a carreira. Isso se deve tanto pelos salários, inferiores aos de outras carreiras de Estado, mas também pelas condições de trabalho, por problemas de disputa de poder na Agência, pela falta de perspectiva e pelo desprestígio da atividade de inteligência como um todo. O que se pode dizer, sem o comprometimento da segurança, é que há evasão de pessoal, sobretudo entre os novos concursados, que logo são aprovados em outros concursos para carreiras mais atraentes¹⁷⁸⁶. Os concursados ficam em média três anos

¹⁷⁸⁴ Importante destacar que De Cunto tinha um apreço especial pelos concursados. De fato, o Coronel afrontou diretamente grupos mais conservadores do Serviço e, dentro de suas possibilidades, buscou estimular a permanência desses concursados, que entendia como os profissionais de inteligência do século XXI, que deveriam ter características de análise e operações. Enfim, De Cunto percebia que somente com o ingresso de novos quadros, descomprometidos com o passado autoritário, é que seria possível criar um novo serviço de inteligência adequado ao regime democrático.

¹⁷⁸⁵ Registre-se que esse conflito de gerações não é exclusivo da ABIN. Serviços como o CSIS passaram por ele – com desentendimentos entre o pessoal mais novo e alguns profissionais egressos do *Security Service* da RCMP. A CIA também vivenciou esse tipo de problema em alguns momentos de sua história.

¹⁷⁸⁶ Tem sido constante o número significativo de concursados da ABIN que trocam a carreira de inteligência por outra na Administração Pública. Esses servidores acabam sendo aprovados em concursos para o Executivo – como diplomatas, advogados públicos, gestores de políticas públicas, analistas e técnicos de autarquias, delegados e agentes de polícia – no Legislativo – analistas e consultores

na Agência, muitos a deixando descontentes e com críticas ferrenhas à atividade e à maneira como é gerida. Falta, na ABIN, um programa de acompanhamento de ex-servidores, prática fundamental para a garantia da segurança e usada nos principais serviços das maiores democracias do mundo.

Há grupos na ABIN que atribuem essa evasão ao método de ingresso de concurso público. Argumentam que os novos concursados não se adequariam à profissão, que o concurso não seleciona o perfil adequado e que a escolha pelo concurso é falha. Esses argumentos não procedem. De fato, o concurso tem selecionado pessoal extremamente capacitado, mas que se frustra com o desprestígio do órgão e com a falta de oportunidades. Daí a busca de novos concursos e novas carreiras, quadro que se repete no serviço público como um todo, em especial em carreiras menos prestigiadas. Ademais, o ingresso por concurso é imposição constitucional.

Percebendo os riscos de evasão e perda de pessoal qualificado – e capacitado em inteligência – já o Coronel De Cunto se preocupava em encontrar alternativas que estimulassem os novos concursados a permanecerem na Agência. Isso se dava por meio de incentivos à capacitação, por exemplo, com a indicação de concursados para participarem de cursos e intercâmbios com serviços estrangeiros. Também o primeiro Diretor-Geral buscou prestigiar os novos concursados lotando-os em setores estratégicos da Agência – levando-os a ter acesso a informações e mesmo a realizar atividades sensíveis, para as quais, acreditavam os antigos, era muito cedo colocar analistas recém-nomeados¹⁷⁸⁷. De Cunto também estabeleceu um dia na semana em que sua agenda era destinada a receber qualquer funcionário que desejasse conversar com o Diretor-Geral, um canal direto de comunicação, portanto, e mecanismo de extrema importância no que concerne ao controle no âmbito agencial.

Apesar das iniciativas da Direção, muitos novos analistas continuavam a se sentir desprestigiados, sobretudo porque as chefias permaneciam nas mãos de servidores mais antigos – o que é natural – quando não militares reformados e servidores aposentados e recontratados para cargos de confiança e natureza especial –

legislativos – e no Judiciário e Ministério Público. O fato é que, por ser um processo seletivo exigente, o concurso da ABIN acaba selecionado pessoal muito capacitado que, logo ao perceber a fragilidade da Agência, os problemas na carreira, e as oportunidades de outros cargos públicos, acaba se preparando e tendo êxito em outros certames, inclusive aqueles muito concorridos. A ABIN torna-se, portanto, apenas um “trampolim” para outras carreiras.

¹⁷⁸⁷ De Cunto também se preocupava em fazer com que houvesse uma rotatividade dos analistas entre os diferentes setores, sob o argumento de que isso lhes permitiria conhecer as diferentes áreas da atividade de inteligência.

para os quais não se exige concurso público. Aos mais novos incomodava a pouca valorização do mérito na escolha das chefias em prol de vínculos pessoais que, em alguns casos, remontavam a relações da época do SNI. Esse é um problema importante na Agência e que parece ainda não ter sido totalmente solucionado.

Paralelamente à evasão dos novos concursados, há a aposentadoria dos antigos. Desde o final da década de 1990, tem crescido o número de pedidos de aposentadoria, exatamente daqueles servidores remanescentes do SNI que, em muitos casos, carregavam consigo a cultura de informações do período e a *expertise* que não foi desenvolvida pela nova geração. Assim, a nova Agência paulatinamente vai perdendo parte de sua memória institucional que pouco foi transmitida aos novos concursados. Não se conseguiu até agora preencher a lacuna em termos de conhecimento, doutrina e metodologia criada na década de 1990 com a extinção do SNI a saída da maioria dos servidores daquele órgão.

Preocupado com a valorização dos novos e dos antigos e na tentativa fomentar o intercâmbio entre os dois grupos, o Diretor-Geral Márcio Buzanelli criou o “dia do veterano”, para comemorar a importância daqueles que já serviram à comunidade de informações e hoje se encontram aposentados. Também as comendas, os títulos, o hino, a bandeira e o símbolo da ABIN são iniciativas voltadas a elevar o moral e o prestígio do grupo. Entretanto, repita-se, essas ações encontraram críticas de alguns setores – entre novos e antigos – que ridicularizavam a iniciativa e acusavam Buzanelli de querer militarizar a Agência impondo “valores castrenses” à ABIN. De toda maneira, a Direção, independentemente de seu titular, tem-se mostrado preocupada com a valorização da carreira por meio do estabelecimento de gratificações salariais e de um plano de carreira, uma das maiores queixas dos funcionários. Alguns êxitos foram alcançados nesse sentido. Não obstante, o fato é que a insatisfação entre os servidores permanece alta.

A falta de credibilidade é outro problema por que passa a Agência e a atividade de inteligência estratégica. Contribuem para isso o desconhecimento, o preconceito, e a associação da ABIN ao SNI e a práticas do período autoritário, em especial as vinculadas ao levantamento de informações sobre pessoas. Com dificuldade em mostrar sua utilidade, a ABIN não tem reconhecimento pelo Estado e pela sociedade, o que implica em desinteresse em se recorrer à Agência e, sobretudo, em significativas restrições orçamentárias. Interessante notar que isso não acontece com

outros órgãos de inteligência brasileiros, como a inteligência da Polícia Federal e a inteligência da Secretaria da Receita Federal. Tanto no DPF quanto na SRF, o que se viu foi a crescente valorização da atividade de inteligência criminal, naquele, e fiscal, neste, tendo como resultado operações de sucesso – e ampla divulgação – de combate ao crime organizado e a ilícitos fiscais.

Portanto, se a inteligência estratégica esteve em crise desde o início dos anos 1990, a inteligência policial e fiscal desenvolveram-se no período. E, na primeira década do século XXI, cada vez mais as autoridades públicas falam da necessidade de inteligência para o combate a organizações criminosas e para fazer frente aos problemas de segurança pública no Brasil. Entretanto, nesses casos, a percepção não passa pela ABIN, o que se explica tanto pelo preconceito e desconhecimento da Agência, quanto pela ausência de mandato claro para o serviço secreto, paralelamente à exposição positiva das ações de inteligência realizadas pela Polícia Federal¹⁷⁸⁸ e pelos órgãos de fiscalização.

Assim, enquanto permanece sem mandato claro, a ABIN tem dificuldade de operar e ser reconhecida. Isso se reflete também nos problemas com a Doutrina de Inteligência. As dificuldades são muitas em se pensar doutrina atualmente na ESINT. Isso se deve a problemas de pessoal entre o corpo de instrutores, ausência de pesquisa e atualização e mesmo à falta de uma Política Nacional de Inteligência que estabeleça diretrizes para a atividade. Com quase uma década de existência da ABIN, ainda não há um *Manual de Inteligência* nos moldes do *Manual de Informações*, cuja última edição, repita-se, remonta ao final dos anos oitenta. Sem uma Doutrina atualizada para a realidade do Brasil e do mundo do século XXI, a atividade também acaba muito prejudicada.

São esses alguns dos problemas por que passa a ABIN em sua primeira década de existência. Com o órgão central do sistema enfraquecido, a atividade de inteligência estratégica terá dificuldade de prosperar. Nem mesmo uma Política Nacional de Inteligência havia sido aprovada até a conclusão deste Capítulo (abril de 2008).

¹⁷⁸⁸ Cite-se, por exemplo, em 2007, a série de operações desencadeadas pela Polícia Federal que indiciaram altas autoridades públicas – como magistrados, políticos, membros do ministério público e policiais – e desbarataram esquemas de quadrilhas e organizações criminosas, como a “Operação Furacão” e a “Operação Navalha”. Nesses casos, evidenciou-se a importância da atividade de inteligência no combate ao crime.

Registre-se, não obstante, que em 21 de junho de 2007, foi apresentado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 1.386/2007, de autoria do Deputado José Genoíno (PT-SP), que altera a Lei nº 9.883/1999, submetendo o SISBIN diretamente ao Presidente da República, detalhando mais o conceito de inteligência previsto no texto legal. Tratava-se de iniciativa que poderia implicar em reforma da legislação e, finalmente, no estabelecimento de um mandato para a ABIN.

Assim é que o Projeto alterava o art. 1º da Lei nº 9.883, submetendo o SISBIN diretamente ao Supremo Mandatário, nos seguintes termos:

“Art.1º Fica instituído o Sistema Brasileiro de Inteligência, que integra as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, submetido diretamente ao Presidente da República, com a finalidade de fornecer a este subsídios nos assuntos de interesse nacional, que impliquem tomada de posição ou de decisão de governo e de Estado face à situação política nacional e internacional, presente e futura de curto e médio prazos, quando necessário o envolvimento da União ou do País.
(NR)¹⁷⁸⁹”

Interessante que o Projeto não especificava como seria submetido diretamente o SISBIN ao Presidente da República, nem se a ABIN seria a ele diretamente vinculado, e muito menos as vinculações entre os órgãos do Sistema. De toda maneira, já era um sinal de preocupação com a reforma da legislação do órgão.

Muito interessante também era a alteração do § 2º do art. 1º, em que se detalhava a atividade de inteligência, nas palavras do autor da proposição para “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”¹⁷⁹⁰. É assim que o Projeto redefinia a atividade de inteligência:

“Art. 1º

§ 2º Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência 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, **inclusive as atividades de espionagem eletrônica, via**

¹⁷⁸⁹ Brasil. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.386, de 21 de junho de 2007.

¹⁷⁹⁰ Brasil. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.386, de 21 de junho de 2007. Justificação.

internet ou redes congêneres de quaisquer modalidades de comunicação visual, auditiva, ou de qualquer modo perceptível pelos sentidos, de caráter nacional e internacional, via satélite, via escuta telefônica em geral, e outras que vierem a ser usuais no campo da tecnologia de comunicação, e as de contra-espionagem, entendidas estas como as que visem à proteção das informações estratégicas do Estado, observado o disposto no §1º deste artigo. (NR)” (Grifos nossos).

A proposta também alterava o § 1º do art. 2º, esclarecendo mais a responsabilidade do SISBIN:

“Art. 2º.....

§ 1º O Sistema Brasileiro de Inteligência é responsável pelo processo de obtenção, análise e disseminação da informação necessária ao processo decisório do Poder Executivo, bem como pela salvaguarda da informação contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados, observado o disposto no art. 1º, e seus parágrafos, desta Lei.” . (NR)

O referido Projeto poderia ser um primeiro passo no sentido de se rediscutir a Atividade de Inteligência no Brasil. Entretanto, não pôde prosperar na Câmara dos Deputados, uma vez que contraria o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição, que estabelece iniciativa privativa do Presidente da República para criação e extinção de ministérios e órgãos da Administração Pública. Foi devolvido ao autor. De toda maneira, achou-se conveniente citá-lo neste trabalho porque evidencia a preocupação de um membro importante do Parlamento e da base do Governo, fundador do PT e aliado de primeira hora do Presidente da República, para com a atividade de inteligência. Se alguém poderia estimular o debate sobre o tema no âmbito do Governo, este seria o Deputado José Genoíno.

A Política Nacional de Inteligência (PNI)

Entre as muitas dificuldades para se vencer a inércia e se estabelecer um sistema de inteligência eficiente para o Brasil convém destacar o caso da Política Nacional de Inteligência (PNI). O art. 5º da Lei nº 9.883/1999 também previa a elaboração da PNI, que deveria nortear a atividade, como já diz seu próprio nome, em âmbito nacional e estabelecer diretrizes para os vários órgãos do SISBIN. De acordo

com referido artigo, “a execução da Política Nacional de Inteligência, fixada pelo Presidente da República, será levada a efeito pela ABIN, sob a supervisão da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo”. O parágrafo único do art. 5º prevê que “antes de ser fixada pelo Presidente da República, a Política Nacional de Inteligência será remetida ao exame e sugestões do competente órgão de controle externo da atividade de inteligência”. Assim, o documento, de forma inovadora, deveria ser submetido ao Poder Legislativo.

Por meio da Mensagem Presidencial nº 135, de 2000 (MSG 618/2000 na origem), foi encaminhada ao Senado Federal¹⁷⁹¹, em 3 de maio de 2000, a Política Nacional de Inteligência, “que define os objetivos e estabelece as diretrizes para os órgãos encarregados do exercício da atividade de inteligência no País”¹⁷⁹². De acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 27-GSIPR, de 18 de abril de 2000, que acompanhava a Mensagem, “a proposta (...) foi elaborada, em cumprimento ao estabelecido na Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999 (...), por um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), formado por representantes dos órgãos que integram a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional e de outros da Administração Pública Federal convidados”, cabendo ao GSI, “na qualidade de Secretaria-Executiva da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a coordenação dos trabalhos do GTI, conforme preconiza o art. 3º do Decreto nº 3.203, de 8 de outubro de 1999.”

Documento de extrema simplicidade, a PNI define pressupostos, objetivos e diretrizes da Atividade de Inteligência no Brasil. No que concerne aos pressupostos, a PNI estabelece que “a atividade de Inteligência será utilizada como instrumento do Estado, com observância da legislação do País, dos direitos e das garantias individuais, da fidelidade às instituições democráticas e da conduta de seus servidores”.

¹⁷⁹¹ Interessante notar que, diferentemente do que ocorre com todas as demais proposições encaminhadas ao Congresso Nacional, a PNI foi encaminhada ao Senado Federal, e não à Câmara dos Deputados, a Casa iniciadora das proposições legislativas originadas externamente ao Poder Legislativo. O procedimento se deu em virtude da necessidade de encaminhamento do documento ao órgão de controle externo da atividade de inteligência, nos termos dos arts. 5º, parágrafo único, e 6º, § 1º, da Lei nº 9.883/1999. Cabe à Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, por meio da Secretaria de Apoio aos Conselhos e Órgãos do Parlamento, secretariar e assessorar os órgãos e comissões mistas do Congresso Nacional e a própria Mesa do Congresso.

¹⁷⁹² Brasil. Mensagem (SF) nº 135, de 2000 (MSG 618/2000, na origem), encaminhada ao Senado Federal em 03/05/2000. *Diário do Senado Federal*, 27/06/2000, pp. 13707-13710.

Ainda tratando de pressupostos, a PNI reitera a constituição do SISBIN por meio dos “órgãos e [d]as entidades da Administração Pública Federal e conveniados, estaduais, municipais e privados, que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse para a atividade de Inteligência, em especial aqueles responsáveis pela defesa externa, segurança interna, segurança pública e relações exteriores” e o papel da ABIN como seu órgão central e coordenador. Interessante observar que aí são incluídos como componentes do Sistema, na condição de conveniados, órgãos estaduais, municipais e mesmo privados, o que, se ocorresse garantiria imensa capilaridade ao SISBIN.

Como objetivos da PNI (*sic*) estão: a) a produção de conhecimentos de Inteligência para assessorar o Chefe de Estado; b) a proteção de conhecimentos sensíveis a respeito dos interesses e da segurança do Estado e da sociedade; c) o desenvolvimento, o aperfeiçoamento e a consolidação do SISBIN. Fica evidente a confusão na produção do documento, pois os objetivos listados não se referem à PNI, mas sim à missão dos órgãos que compõem o SISBIN, ou seja, os membros da comunidade de inteligência. Surpreende um documento emanado do Poder Executivo e fruto de um grupo de trabalho com falhas crassas inclusive em aspectos conceitual-terminológicos e metodológicos de elaboração de uma Política de Estado.

A confusão permanece nas “diretrizes”, previstas no item 3 da PNI, segundo o qual “para atingir os objetivos da Política Nacional de Inteligência, serão observadas as seguintes diretrizes: a) executar a atividade de Inteligência em estrita conformidade com o ordenamento jurídico no País; b) difundir conhecimentos de Inteligência que possam contribuir com o processo decisório e a ação governamental, e com a segurança da sociedade e do Estado; c) executar a atividade de Inteligência, sem vínculos de subordinação, de forma sistêmica e cooperativa entre os integrantes do SISBIN, e por meio do intercâmbio com entidades públicas e privadas nacionais e com serviços de Inteligência de outras nações, quando do interesse do País; d) coordenar e integrar as medidas de Contra-Inteligência, no âmbito do SISBIN, e de proteção do conhecimento sensível, nas entidades de interesse do Estado; e) cooperar com os Poderes Legislativo e Judiciário da União e com os órgãos governamentais, por intermédio da difusão de conhecimentos de Inteligência; f) aperfeiçoar a política de pessoal voltada para a atividade de inteligência, por meio da integração e da cooperação entre os componentes do SISBIN; g) promover o desenvolvimento científico-

tecnológico e a evolução doutrinária da Atividade; e h) atualizar os dispositivos legais complementares necessários ao desempenho da atividade de Inteligência.”

A PNI apresentada ao Legislativo deixava de fazer referência a aspectos essenciais como o quadro da atividade de inteligência no País, a estrutura da comunidade de inteligência e os objetivos nacionais relacionados à inteligência, bem como os objetivos e diretrizes da atividade no País no âmbito mais elevado, de modo que, a partir desse quadro macro, pudessem ser estabelecidas políticas, planos e estratégias setoriais dos vários segmentos da atividade. De fato, parece que os elaboradores da PNI não conheciam os antigos Planos Nacionais de Informações os quais, sem considerar o mérito, traziam orientações claras para a atuação da comunidade de informações.

A PNI começou a tramitar no Congresso, desencadeando a convocação dos parlamentares para o estabelecimento do órgão de controle externo, cuja primeira reunião se deu em 22 de novembro de 2000, sob a presidência do Senador José Sarney, então Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado (CRE). Convocados os membros da Comissão de Controle, esta foi constituída e a matéria entrou em pauta, sendo designado para Relator o Deputado Luiz Carlos Haully, então Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN)¹⁷⁹³. Em 15 de agosto de 2001, a PNI foi aprovada pela Comissão, com emendas e encaminhada pelo Presidente do Senado à Câmara dos Deputados (em 29/11/2001) para que se iniciasse o processo de deliberação sobre o Decreto Legislativo que a aprovava.

Convém observações sobre as emendas à proposta encaminhada pelo Executivo e o Parecer do Deputado Haully¹⁷⁹⁴. Foram oito, e abrangiam desde vedações à atividade de inteligência (Emenda nº 1, do Senador Pedro Simon), até acréscimos e modificações nos pressupostos, objetivos e diretrizes, propondo maior poder de ingerência do órgão de controle externo sobre os entes do SISBIN (Emendas nº 2, 3, 4 e 5, do Deputado Aloizio Mercadante e da Senadora Heloísa Helena), passando por exigência de concurso público para ingresso na ABIN estabelecida na própria PNI

¹⁷⁹³ Os detalhes sobre a constituição da Comissão e seus trabalhos serão objeto do último Capítulo.

¹⁷⁹⁴ Quando foi apresentado o Parecer perante a Comissão, Haully já não era mais membro dela, pois já havia acabado seu mandato como Presidente da CREDN. O Relator designado foi o Deputado Hélio Costa – então Presidente da CREDN – que propôs a adoção na íntegra do texto de Haully e que este fosse designado Relator *ad hoc*, o que foi acatado pela Comissão.

(Emenda nº 7, também de Mercadante e Heloísa Helena) e acréscimo relacionados à segurança nacional nos objetivos (Emenda nº 8, do Deputado Antonio Carlos Pannunzio)¹⁷⁹⁵.

No Parecer, o Relator identifica algumas imperfeições no projeto do Executivo, que atrapalham a clareza da PNI – a qual frequentemente denomina Plano, provavelmente em alusão aos antigos Planos Nacionais de Informações – e propõe alterações. Rejeita as emendas que buscam expandir as competências do órgão de controle externo, afirmando que, na forma do art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 9.883/1999, esse órgão deve apresentar sugestões à PNI, mas não poderia ampliar, pelo procedimento em curso, os poderes da Comissão, sob risco de inconstitucionalidade, ilegalidade e interferência de um Poder em outro:

“Portanto, não há como se incorporar ao texto do Plano a determinação de que as sugestões a ele apresentadas atuem como limites, parâmetros ou elementos definidores de conduta, uma vez que não há respaldo legal para essa posição. No entanto, o fato das sugestões não serem incorporadas, obrigatoriamente, ao texto do Plano, não impede que elas sejam feitas ou que, posteriormente, o órgão externo julgue irregular a conduta efetivada em desacordo com a sugestão apresentada e que não foi incorporada à Política.”¹⁷⁹⁶

O Parecer concluiu pela aprovação da PNI, acatando as emendas de nºs 1, 6 e 8, parcialmente a nº 2 e rejeitando as emendas nºs 3, 4, 5 e 7. Propõe um Projeto de Decreto Legislativo para aprovar a PNI, com alterações no texto encaminhado pelo Executivo. Modifica-se, primeiramente, o segundo parágrafo do item 1, “Pressupostos”, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“A atividade de inteligência será utilizada como instrumento de assessoramento do Presidente da República, no processo de tomada de decisões nos assuntos de interesse nacional e de segurança do Estado e da sociedade, sendo, na sua execução, observado o respeito aos direitos e garantias individuais, previstos na Constituição brasileira, à legislação em vigor, pertinente à matéria, e, por parte dos agentes públicos encarregados desta execução, à conduta ética, exigida na legislação que regula direitos e deveres dos servidores públicos.”

¹⁷⁹⁵ O Parecer sobre a MSF nº 135, de 2000 encontra-se na Ata da 2ª Reunião de 2001 do Órgão de Controle e Fiscalização Externo da Política Nacional de Inteligência – como era então denominada a CCAI –, publicada no *Diário do Senado Federal* de 28/11/2001, pp. 29686-29709.

¹⁷⁹⁶ Parecer do Órgão de Controle e Fiscalização Externo da Política Nacional de Inteligência sobre a MSF nº 135/2000. Publicado no *Diário do Senado Federal*, em 28/11/2001, pp. 29691-29697.

O novo texto detalha mais o uso da atividade de inteligência, lembrando de sua importância para o assessoramento do processo decisório e voltada à defesa dos interesses do Estado e da sociedade, com limites – constitucionais, legais e éticos – a sua execução. Observe-se que já essa primeira mudança começa a dar um caráter de Política ao texto.

Ainda no que concerne aos “Pressupostos”, o Decreto acrescenta vedações claras às atividades desenvolvidas pela comunidade de inteligência, por meio da inserção do seguinte parágrafo:

“São vedadas, na execução das atividades de inteligência, a obtenção de informações que não tenham por objetivo atender aos objetivos da Política Nacional de Inteligência e as investigações que tenham por motivação preferências políticas, religiosas ou de crenças ou que versem sobre o comportamento sexual dos cidadãos, quando, neste último caso, não houver associação entre o comportamento sexual e a prática de um ilícito penal.”

Aqui se evidencia a preocupação com o passado. Busca-se impedir legalmente o uso indevido da atividade.

No que concerne aos “Objetivos” da PNI, é feito um acréscimo à alínea “a” do tópico 2. Assim, enquanto a proposta do Executivo estabelecia como primeiro objetivo da PNI “a produção de conhecimentos de Inteligência para assessorar o Chefe de Estado”, o novo texto registra que o objetivo é “produção de conhecimentos de inteligência para assessorar o Chefe de Estado **em questões que envolvam os interesses e a segurança do Estado e da sociedade, a ordem pública e a soberania nacional**” (grifos nossos). Reforça-se a perspectiva de que a inteligência é função de Estado, devendo atender a interesses maiores como a segurança da sociedade e a defesa da ordem pública e da soberania nacional. Entretanto, nenhuma alusão é feita à imprecisão do tópico ao estabelecer objetivos à PNI e não à atividade.

Ao tratar das “Diretrizes”, a alteração no texto é completa, aí sim assinalando que as execuções necessárias à implementação da PNI, e não a própria PNI, devem seguir diretrizes. Transcreve-se a alteração, de acordo com o Parecer aprovado:

“3. DIRETRIZES

A execução das ações necessárias à implementação da Política Nacional de Inteligência, com vistas a atingir os objetivos nela propostos, obedecerão as seguintes diretrizes:

- a. estrita conformação da execução da atividade de inteligência com o ordenamento jurídico do País;
- b. contribuição com o processo decisório, com a ação governamental e com a salvaguarda da sociedade e do Estado, pela produção e difusão de conhecimentos de inteligência, particularmente, aqueles relativos à dependência financeira e econômica do País, às ameaças ao protagonismo brasileiro na América do Sul e aos planos e projetos de países e instituições que coloquem em risco a integridade territorial do Brasil;
- c. adoção de forma sistêmica e cooperativa, sem subordinação, entre os órgãos integrantes do SISBIN, para a execução da atividade de inteligência;
- d. promoção de intercâmbio com entidades públicas e privadas nacionais e com serviços de inteligência de outras nações, quando do interesse do País;
- e. coordenação e integração das medidas de contra-inteligência, no âmbito do SISBIN;
- f. proteção do conhecimento sensível, nas entidades de interesse do Estado;
- g. cooperação com os Poderes Legislativo e Judiciário da União e com os órgãos governamentais, por intermédio da difusão de conhecimentos de inteligência;
- h. aperfeiçoamento da política de pessoal, voltada para a atividade de inteligência, por meio da integração e da cooperação entre os componentes do SISBIN;
- i. promoção do desenvolvimento científico-tecnológico e a evolução doutrinária da atividade de inteligência; e
- j. atualização dos dispositivos legais complementares que se mostre necessária à realização da atividade de inteligência.”

Com essas alterações, o Projeto de Decreto Legislativo foi aprovado por unanimidade pela Comissão, seguiu para publicação e foi encaminhado, em 29 de novembro de 2001, pelo Presidente do Senado à Câmara dos Deputados para os procedimentos regimentais de aprovação de Decreto Legislativo. Pouco foi feito desde então, estando o Projeto, efetivamente, parado. De fato, desde 18/03/2002, o Projeto, designado naquela Casa como PDC nº 1.570/2001, encontra-se na Mesa para submeter-se a Plenário, nos termos do art. 143 do Regimento Comum do Congresso Nacional. O

Planalto, por sua, não realizou mais qualquer movimento para estimular a tramitação da PNI.

Poder Legislativo e o controle da Atividade de Inteligência no Brasil

Capítulo específico tratará da atuação do Poder Legislativo como órgão de fiscalização e controle da Atividade de Inteligência. O que é importante registrar, para o momento, é que os debates sobre o tema no Congresso Nacional ainda são bastante escassos, não havendo interesse na maioria esmagadora dos parlamentares em tratar do assunto, seja por desconhecimento, seja por temor ou, simplesmente, porque se trata de tema com pouca repercussão junto ao eleitorado.

Também convém registrar que o controle parlamentar da atividade de inteligência no Brasil encontra-se previsto nos arts. 5º e 6º da Lei nº 9.883/1999, *in verbis*:

Art. 5º

Parágrafo único. Antes de ser fixada pelo Presidente da República, a Política Nacional de Inteligência será remetida ao exame e sugestões do competente órgão de controle externo da atividade de inteligência.

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.

Repita-se, o tema será tratado no último capítulo deste trabalho. Já com vistas à conclusão deste capítulo, convém parêntesis para tratar, ainda que de maneira breve, do direito à informação, da salvaguarda de assuntos sigilosos e da legislação relacionada.

O direito à informação e a salvaguarda de assuntos sigilosos no Estado democrático

Aspecto importante da atividade de inteligência em regimes democráticos diz respeito à dicotomia sigilo versus publicidade. Em democracias, a necessidade de que as ações da Administração e de seus órgãos sejam públicas é princípio fundamental. O tema também foi objeto de atenção da sociedade brasileira e de seus representantes que estruturavam a nova democracia, após vinte e um anos de regime militar.

No que concerne à atividade dos serviços de inteligência, o problema do “secretismo” é questão de grande relevância, uma vez que não se faz inteligência sem sigilo¹⁷⁹⁷. E, mais especificamente, no que concerne ao Brasil, era grande a preocupação com o SNI e seus arquivos, inclusive arquivos sobre pessoas. Iniciativa importante foi o instituto do *habeas data*, remédio constitucional para permitir ao cidadão acesso a informações que o Estado disponha sobre si.

O *habeas data*, inovação importante da Carta de 1988, está previsto no Título II da Constituição, referente aos Direitos e Garantias Fundamentais. Nesse sentido, o art. 5º, inciso LXXII, estabelece o seguinte:

Art. 5º

LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

Com sua origem nos EUA, por meio do *Freedom of Information Act*, de 1974, alterado, em 1978 pelo *Freedom of Information Reform Act*¹⁷⁹⁸, o *habeas data* no Brasil foi regulamentado pela Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997 que “regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*”. Michel Temer lembra que o *habeas data* é “fruto de uma experiência constitucional anterior [à Carta de 1988] em que o governo arquivava, a seu critério e sigilosamente, dados

¹⁷⁹⁷ Vide capítulos anteriores.

¹⁷⁹⁸ Alexandre de Moraes. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 8ª edição, 2000, p. 144.

referentes a convicção filosófica, política, religiosa e de conduta pessoal dos indivíduos”¹⁷⁹⁹.

A partir do *habeas data* começaram os pedidos de informações junto ao SNI e aos órgãos que o sucederam relativas aos arquivos do período militar¹⁸⁰⁰. A ABIN chegou a criar um setor encarregado de responder a esses pedidos, informando ao solicitante se há registros nos arquivos do serviço de inteligência sobre a pessoa. Trata-se de avanço importante no que concerne ao direito do cidadão de conhecer o que o Estado dispõe nos arquivos públicos a seu respeito.

Não se deve confundir o *habeas data* com a garantia do direito à informação, previsto pelo mesmo art. 5º da Carta Magna, em seu inciso XXXIII, segundo o qual todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, as quais serão prestadas no prazo legal, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. A informação protegida pelo *habeas data* é sempre relativa à pessoa do impetrante, com a particularidade de constar de banco ou registro de dados. O direito à informação, por sua vez, exercido na via administrativa, é mais amplo e pode se referir a temas variados¹⁸⁰¹.

Observe-se que não há limitação expressa ao direito do impetrante de acesso a dados sobre sua pessoa. Nesse sentido, convém perguntar se questões de segurança nacional poderiam limitar o direito de *habeas data*. Alexandre de Moraes assim comenta o assunto:

“(…) Outra questão difícil e importante em relação ao *habeas data* diz respeito ao seu cabimento em relação a dados e registros acobertados pelo sigilo da defesa nacional. A doutrina diverge sobre o assunto, ora entendendo a amplitude geral do *habeas data*, fundamentando-se na ausência de informações sigilosas em relação ao próprio informado; ora a possibilidade de sua restrição a fatos relacionados à defesa nacional, aplicando-se a ressalva do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal. (...) Entendemos (...) inaplicável a possibilidade de negar-se ao próprio impetrante todas ou algumas de suas informações pessoais, alegando-se sigilo em virtude de imprescindibilidade à

¹⁷⁹⁹ Michel Temer, apud Moraes (2000), *op. cit.*, p. 144.

¹⁸⁰⁰ “Ao garantir ao cidadão acesso aos bancos de dados públicos e privados que armazenam informações a seu respeito, a ANC [Assembléia Nacional Constituinte] provocaria considerável agitação na opinião pública. As primeiras notícias veiculadas pela imprensa davam conta de verdadeira competição pela primazia de utilização do instrumento.” Bitencourt, *op. cit.*, pp. 115-116.

¹⁸⁰¹ Marco Aurélio Ventura Peixoto. “*Habeas data*: a polêmica garantia constitucional de conhecimento e retificação de informações pessoais em poder do Estado”. In: *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2362>. Acesso em: 02/07/2007.

segurança da sociedade e do Estado. Essa conclusão alcança-se pela constatação de que o direito de manter determinados dados sigilosos direciona-se a terceiros que estariam, em virtude da segurança social ou do Estado, impedidos de conhecê-los, e não ao próprio impetrante, que é o verdadeiro objeto dessas informações, pois se as informações forem verdadeiras, certamente já eram de conhecimento do próprio impetrante, e se forem falsas, sua retificação não causará nenhum dano à segurança social ou nacional.”¹⁸⁰²

Outra questão importante que envolve a atividade de inteligência pós-regime militar no Brasil diz respeito à legislação que regulamenta arquivos públicos e salvaguarda de assuntos sigilosos. Segundo parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.507/1997, “considera-se de caráter público todo registro ou banco de dados contendo informações que sejam ou que possam ser transmitidas a terceiros ou que não sejam de uso privativo do órgão ou entidade produtora ou depositária das informações”.

A principal norma referente a arquivos públicos no Brasil é a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991¹⁸⁰³. Foge ao escopo deste trabalho aprofundar o estudo dessa legislação. O que é importante assinalar é que a Lei estabelece, em seu art. 2º, que são arquivos públicos “os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos” e que, na forma do art. 4º, que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.” O texto legal repete, portanto, o constitucional, e determina que a Administração franqueará a consulta aos documentos públicos, na forma da lei (art. 5º).

A Lei nº 8.159/1991 também regulamentou o acesso a documentos públicos de caráter sigiloso em seus arts. 22 e 23:

¹⁸⁰² Moraes (2000), *op. cit.*, pp. 152-153.

¹⁸⁰³ Regulamentada pelo Decreto nº 2.942, de 18 de janeiro de 1999, revogado pelo Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002, e pelos Decretos nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997 e nº 2.910, de 29 de dezembro de 1998, revogados pelo Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002.

Art. 22. É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos.

Art. 23. Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos.

§ 1º Os documentos cuja divulgação ponha em risco a 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 são originariamente sigilosos.

§ 2º O acesso aos documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado será restrito por um prazo máximo de 30 (trinta) anos, a contar da data de sua produção, podendo esse prazo ser prorrogado, por uma única vez, por igual período.

§ 3º O acesso aos documentos sigilosos referente à honra e à imagem das pessoas será restrito por um prazo máximo de 100 (cem) anos, a contar da sua data de produção.

O artigo seguinte faz a ressalva ao poder do Judiciário de determinar a abertura para exibição reservada de arquivos, a qualquer tempo, para a garantia de direitos individuais:

Art. 24. Poderá o Poder Judiciário, em qualquer instância, determinar a exibição reservada de qualquer documento sigiloso, sempre que indispensável à defesa de direito próprio ou esclarecimento de situação pessoal da parte.

Parágrafo único. Nenhuma norma de organização administrativa será interpretada de modo a, por qualquer forma, restringir o disposto neste artigo.

Assim, são estabelecidos limites temporais à manutenção do sigilo de documentos públicos. Essa determinação legal provocou reações de historiadores e pesquisadores, que passaram a exigir acesso a arquivos de Estado referentes ao século XIX e primeira metade do século XX. Setores da Administração nos três Poderes que dispunham de arquivos criaram comissões para avaliá-los e determinar sua abertura.

O primeiro Regulamento da Lei nº 8.159/1991, o Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997, dispunha sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles. O Decreto estabelecia a criação de Comissões Permanentes de Acesso nos órgãos públicos e as instituições de caráter público, cuja função seria “analisar, periodicamente, os documentos sigilosos sob custódia, submetendo-os à autoridade responsável pela classificação, a qual, no prazo regulamentar, efetuará, se for o caso,

sua desclassificação” (art.6º). Também estabelecia a classificação dos documentos públicos sigilosos (art. 15), distribuindo os documentos em ultra-secretos, secretos, confidenciais e reservados¹⁸⁰⁴, nomenclatura que seria mantida em normas posteriores.

Outra contribuição do Decreto nº 2.134/1997 foi a classificação em virtude do assunto¹⁸⁰⁵ sobre o qual versava o documento e as autoridades competentes para classificá-lo e desclassificá-los, bem como os prazos de classificação desses documentos (art. 20). Ademais, o art. 32 determinava que “os agentes públicos responsáveis pela custódia de documentos sigilosos estão sujeitos às regras referentes ao sigilo profissional e ao seu código específico de ética”.

Texto mais complexo e detalhado sobre salvaguarda de assuntos sigilosos foi o Decreto nº 2.910, de 29 de dezembro de 1998, referente a “normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências”. Foi um passo importante no sentido de estabelecer conceitos relacionados a sigilo de documentos, materiais, áreas e instalações e comunicações, bem como normas para a gestão dos documentos sigilosos, segurança das comunicações e dos sistemas de informação – com ênfase à criptografia – e salvaguarda de áreas e de material sigilosos.

O Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002, revogou os Decretos nºs 2.134/1997 e 2.910/1998, e consolidou a legislação regulamentar referente à “salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal”. Esse dispositivo legal é importante, primeiramente, porque estabelece que “são considerados originariamente sigilosos, e serão como tal classificados, dados ou informações cujo

¹⁸⁰⁴ “Art. 15. Os documentos públicos sigilosos classificam-se em quatro categorias: I - ultra-secretos: os que requeiram excepcionais medidas de segurança e cujo teor só deva ser do conhecimento de agentes públicos ligados ao seu estudo e manuseio; II - secretos: os que requeiram rigorosas medidas de segurança e cujo teor ou característica possam ser do conhecimento de agentes públicos que, embora sem ligação íntima com seu estudo ou manuseio, sejam autorizados a deles tomarem conhecimento em razão de sua responsabilidade funcional; III - confidenciais: aqueles cujo conhecimento e divulgação possam ser prejudiciais ao interesse do País; IV - reservados: aqueles que não devam, imediatamente, ser do conhecimento do público em geral.” Decreto nº 2.134/1997.

¹⁸⁰⁵ Assim, documentos de categoria ultra-secreto seriam “aqueles referentes à soberania e integridade territorial nacionais, planos de guerra e relações internacionais do País, cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado” (art. 16), enquanto secretos envolveriam “planos ou detalhes de operações militares, a informações que indiquem instalações estratégicas e aos assuntos diplomáticos que requeiram rigorosas medidas de segurança, cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado (art. 17), confidenciais os documentos “em que o sigilo deva ser mantido por interesse do governo e das partes e cuja divulgação prévia possa vir a frustrar seus objetivos ou ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado” (art. 18), e os reservados “aqueles cuja divulgação, quando ainda em trâmite, comprometa as operações ou objetivos neles previstos” (art. 19).

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” (art. 2º), que “acesso a dados ou informações sigilosos é restrito e condicionado à necessidade de conhecer” (art. 2º, parágrafo único) e que “a produção, manuseio, consulta, transmissão, manutenção e guarda de dados ou informações sigilosos observarão medidas especiais de segurança” (art. 3º).

Outro aspecto importante do Decreto nº 4.553/2002 diz respeito aos conceitos e definições por ele estabelecidos no art. 4º, os quais são de alta relevância para a atividade de inteligência. Reproduz-se, portanto o referido artigo:

Art. 4º Para os efeitos deste Decreto, são estabelecidos os seguintes conceitos e definições:

I - autenticidade: asseveração de que o dado ou informação são verdadeiros e fidedignos tanto na origem quanto no destino;

II - classificação: atribuição, pela autoridade competente, de grau de sigilo a dado, informação, documento, material, área ou instalação;

III - comprometimento: perda de segurança resultante do acesso não-autorizado;

IV - credencial de segurança: certificado, concedido por autoridade competente, que habilita determinada pessoa a ter acesso a dados ou informações em diferentes graus de sigilo;

V - desclassificação: cancelamento, pela autoridade competente ou pelo transcurso de prazo, da classificação, tornando ostensivos dados ou informações;

VI - disponibilidade: facilidade de recuperação ou acessibilidade de dados e informações;

VII - grau de sigilo: gradação atribuída a dados, informações, área ou instalação considerados sigilosos em decorrência de sua natureza ou conteúdo;

VIII - integridade: incolumidade de dados ou informações na origem, no trânsito ou no destino;

IX - investigação para credenciamento: averiguação sobre a existência dos requisitos indispensáveis para concessão de credencial de segurança;

X - legitimidade: asseveração de que o emissor e o receptor de dados ou informações são legítimos e fidedignos tanto na origem quanto no destino;

XI - marcação: aposição de marca assinalando o grau de sigilo;

XII - medidas especiais de segurança: medidas destinadas a garantir sigilo, inviolabilidade, integridade, autenticidade, legitimidade e disponibilidade de dados e informações sigilosos. Também objetivam prevenir, detectar, anular e registrar ameaças reais ou potenciais a esses dados e informações;

XIII - 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 sigilosos;

XIV - ostensivo: sem classificação, cujo acesso pode ser franqueado;

XV - reclassificação: alteração, pela autoridade competente, da classificação de dado, informação, área ou instalação sigilosos;

XVI - sigilo: segredo; de conhecimento restrito a pessoas credenciadas; proteção contra revelação não-autorizada; e

XVII - visita: pessoa cuja entrada foi admitida, em caráter excepcional, em área sigilosa.

Sobre a classificação segundo o grau de sigilo, o Decreto nº 4.553/2002 divide os dados e informações em “ultra-secretos, secretos, confidenciais e reservados, em razão do seu teor ou dos seus elementos intrínsecos” (art. 5º), nos termos semelhantes aos da classificação anterior.

Art. 5º

§ 1º São passíveis de classificação como ultra-secretos, dentre outros, 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, cujo conhecimento não-autorizado possa acarretar dano excepcionalmente grave à segurança da sociedade e do Estado.

§ 2º São passíveis de classificação como secretos, dentre outros, dados ou informações referentes a sistemas, instalações, programas, projetos, planos ou operações de interesse da defesa nacional, a assuntos diplomáticos e de inteligência e a planos ou detalhes, programas ou instalações estratégicos, cujo conhecimento não-autorizado possa acarretar dano grave à segurança da sociedade e do Estado.

§ 3º São passíveis de classificação como confidenciais dados ou informações que, no interesse do Poder Executivo e das partes, devam ser de conhecimento restrito e cuja revelação não-autorizada possa frustrar seus objetivos ou acarretar dano à segurança da sociedade e do Estado.

§ 4º São passíveis de classificação como reservados dados ou informações cuja revelação não-autorizada possa comprometer planos, operações ou objetivos neles previstos ou referidos.

No que concerne à competência de classificação, são competentes para fazê-lo no grau ultra-secreto o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas, Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, e Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior (art. 6º)¹⁸⁰⁶.

Já nos demais graus, além das autoridades citadas, podem atribuir grau de sigilo, de acordo com o art. 6º:

- secreto: as autoridades que exerçam funções de direção, comando, chefia ou assessoramento, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade da Administração Pública Federal;
- confidencial e reservado: os servidores civis e militares, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade da Administração Pública Federal.

Já sobre os prazos para classificação, o art. 7º estabelece, a partir da data de produção ou informação, um máximo de trinta anos para os documentos ultra-secretos, vinte anos para os secretos, dez para os confidenciais e cinco para os reservados, podendo ser prorrogados uma vez, por igual período, pela autoridade responsável pela classificação ou autoridade “hierarquicamente superior para dispor pela matéria”. Documentos ultra-secretos somente podem ser reclassificados ou desclassificados pela autoridade responsável por sua classificação (art. 8º), enquanto os demais pelo responsável pela classificação ou autoridade hierarquicamente superior. Registre-se que essas normas de classificação e desclassificação foram objeto de debate e críticas quando da edição original do decreto, em 2002, o que culminou em outro texto legal, o Decreto nº 5.301, de 9 de dezembro de 2004.

O Decreto nº 4.553/2002 ainda dispõe sobre gestão de dados ou informações sigilosos (arts. 13 a 36), acesso estes (arts. 37 a 40), inclusive com

¹⁸⁰⁶ Excepcionalmente, a competência prevista para classificação no grau ultra-secreto pode ser delegada pela autoridade responsável a agente público em missão no exterior.

especificações sobre credencial de segurança¹⁸⁰⁷. Trata, também, dos sistemas de informação (arts. 41 a 48), das áreas e instalações sigilosas (arts. 49 a 51) e do material sigiloso (arts. 52 a 58). Neste último caso, há a preocupação específica com a espionagem industrial e a produção, manutenção e transporte de bens sensíveis. Daí o art. 52 estabelecer que “o titular de órgão ou entidade pública, responsável por projeto ou programa de pesquisa, que julgar conveniente manter sigilo sobre determinado material ou suas partes, em decorrência de aperfeiçoamento, prova, produção ou aquisição, deverá providenciar para que lhe seja atribuído o grau de sigilo adequado” e que, de acordo com o art. 54, “todos os modelos, protótipos, moldes, máquinas e outros materiais similares considerados sigilosos e que sejam objeto de contrato de qualquer natureza, como empréstimo, cessão, arrendamento ou locação, serão adequadamente marcados para indicar o seu grau de sigilo”, e com o art. 55, “dados ou informações sigilosos concernentes a programas técnicos ou aperfeiçoamento de material somente serão fornecidos aos que, por suas funções oficiais ou contratuais, a eles devam ter acesso”.

Finalmente, o Decreto faz referência aos contratos a serem celebrados sobre objeto sigiloso ou que a execução implique divulgação de desenhos, plantas, materiais, dados ou informações de natureza sigilosa (arts. 59 e 60) e dispõe que “toda e qualquer pessoa que tome conhecimento de documento sigiloso, nos termos deste Decreto fica, automaticamente, responsável pela preservação do seu sigilo” (art. 65). Interessante a ressalva do art. 66, segundo a qual, “na classificação dos documentos será utilizado, sempre que possível, o critério menos restritivo possível”.

Se o Decreto nº 4.553/2002, com as reformas introduzidas pelo Decreto nº 5.301/2004, versa sobre salvaguarda de assuntos, locais e materiais sigilosos, o acesso a documentos públicos foi objeto da Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004, que foi convertida na Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, ambas regulamentadas pelo Decreto nº 5.301/2004. Essa Lei veio para normatizar, portanto, a parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal¹⁸⁰⁸. Ao tratar sobre

¹⁸⁰⁷ “O acesso a dados ou informações sigilosos, ressalvado o previsto no inciso II do artigo anterior, é condicionado à emissão de credencial de segurança no correspondente grau de sigilo, que pode ser limitada no tempo” (art. 38). Essa credencial de segurança terá a categoria ultra-secreto, secreto, confidencial e reservado.

¹⁸⁰⁸ “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.” O texto grifado é o referente à parte regulamentada pela Lei nº 11.111/2005.

acesso a documentos públicos que contenham informações sigilosas imprescindíveis à segurança do Estado e da sociedade, a Lei determinou ao Poder Executivo a criação, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, com a finalidade de “decidir sobre a aplicação da ressalva ao acesso de documentos, em conformidade com o disposto nos parágrafos do art. 6º desta Lei”¹⁸⁰⁹. De fato, o cerne da Lei é o art. 6º:

Art. 6º O acesso aos documentos públicos classificados no mais alto grau de sigilo poderá ser restringido pelo prazo e prorrogação previstos no § 2º do art. 23 da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

§ 1º Vencido o prazo ou sua prorrogação de que trata o caput deste artigo, os documentos classificados no mais alto grau de sigilo tornar-se-ão de acesso público.

§ 2º Antes de expirada a prorrogação do prazo de que trata o caput deste artigo, a autoridade competente para a classificação do documento no mais alto grau de sigilo poderá provocar, de modo justificado, a manifestação da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas para que avalie se o acesso ao documento ameaçará a soberania, a integridade territorial nacional ou as relações internacionais do País, caso em que a Comissão poderá manter a permanência da ressalva ao acesso do documento pelo tempo que estipular.

§ 3º Qualquer pessoa que demonstre possuir efetivo interesse poderá provocar, no momento que lhe convier, a manifestação da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas para que reveja a decisão de ressalva a acesso de documento público classificado no mais alto grau de sigilo.

§ 4º Na hipótese a que se refere o § 3º deste artigo, a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas decidirá pela:

I - autorização de acesso livre ou condicionado ao documento; ou

II - permanência da ressalva ao seu acesso.

Interessante observar que, apesar de ser o GSI a pasta encarregada da segurança institucional e da inteligência, a Comissão foi criada na esfera da Casa Civil da Presidência da República, atribuindo-lhe a competência de conduzir o processo de “abertura dos arquivos”. Essa questão talvez se deva à influência do então Ministro-

¹⁸⁰⁹ O art. 5º prevê que os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e o Tribunal de Contas da União disciplinarão internamente sobre a necessidade de manutenção da proteção das informações por eles produzidas, cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como a possibilidade de seu acesso quando cessar essa necessidade.

Chefe da Casa Civil, José Dirceu, e de seu grupo, uma vez que a Casa Civil no início do Governo Lula começou a se imiscuir inclusive na área de inteligência.

Muito pouco foi feito no que concerne à abertura dos arquivos, em especial os referentes ao período militar, desde a edição da Medida Provisória nº 228/2004, e da própria Lei nº 11.111/2005. Há críticas de pesquisadores sobre a dificuldade de acesso a esses arquivos, muitos dos quais ainda não foram autorizados pela Comissão¹⁸¹⁰.

Uma última observação que deve ser feita é que, por força do Decreto nº 5.584, de 18 de novembro de 2005, o acervo do SNI, do Conselho de Segurança Nacional e da Comissão Geral de Investigações, sob custódia da ABIN, foi transferido ao Arquivo Nacional. O art. 10 deste Decreto prevê que, recolhidos ao Arquivo Nacional, os documentos referidos “deverão ser disponibilizados para acesso público, resguardadas a manutenção de sigilo e a restrição ao acesso de documentos que se refiram à intimidade da vida privada de pessoas ou cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos do Decreto nº 4.553/2002.” Problemas de acesso a tais arquivos ainda são recorrentes.

A atuação da Inteligência no Brasil no início do século XXI

Questão muito corrente entre aqueles que lidam com a Atividade de Inteligência no Brasil é “qual o papel desta nesse início de século?”. Em outras palavras, convém questionar se tem realmente utilidade essa atividade e onde pode ser ela empregada. Uma vez que o último capítulo conterà observações sobre a maneira como a sociedade percebe a inteligência, o que se pretende a seguir é discorrer um pouco sobre o campo de ação dos serviços de inteligência brasileiros nesse início de século.

Sobre as prioridades da Inteligência brasileira desde o fim do regime militar, os comentários do General Fernando Cardoso são úteis para iniciar a análise. Segundo o General, no contexto de seu depoimento sobre mudanças na atividade de inteligência no início do Governo Fernando Henrique Cardoso:

¹⁸¹⁰ Vide, por exemplo, os comentários de Carlos Fico (*Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar*. Rio de Janeiro: Record, 2004, pp. 125-128) sobre a problemática do acesso aos arquivos públicos que contenham material sigiloso no Brasil, inclusive no caso de documentos cuja classificação já teria prescrito.

“A ação básica era a estruturação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Inicialmente foram selecionadas três áreas como objetivos-alvo da atividade de inteligência. Eram reclamos maiores dos governantes e do povo. A violência estava desafiando o País, a corrupção grassava e o tráfico de drogas se espalhava, chegando a considerar algumas cidades como ‘áreas liberadas’, onde o Governo não tinha poderes. A ABIN seria a cabeça do sistema e os recursos humanos começariam seus treinamentos trabalhando nesses três vetores fundamentais: combate à corrupção, combate ao tráfico de drogas e combate à violência.”¹⁸¹¹

O General Fernando Cardoso lembrou da importância de pessoal qualificado e da existência de um mandato:

“Para combater e vencer tais desafios, teremos que contar com pessoas muito bem treinadas e preparadas. É imperioso que os integrantes do sistema tenham caráter, onde as pessoas de bem sejam reconhecidas e os sem caráter sejam afastados. Outro elemento indispensável é o mandato, ou seja, a credencial estabelecida pelo Governo para executar, em seu nome, as ações do órgão de inteligência.”

Assim, a partir das observações do General sobre objetivos-alvo e a necessidade de um mandato, bem como do que se depreende da PNI, e de entrevistas com pessoal da comunidade de inteligência, pode-se destacar que a atividade no Brasil tem dado prioridade a questões relacionadas a combate à corrupção, inteligência econômica e financeira, combate ao narcotráfico e ao crime organizado, contra-espionagem, contraterrorismo, porosidade das fronteiras, proteção ao conhecimento, atuação de organizações não-governamentais e movimentos sociais que possam representar ameaças à segurança nacional, ao Estado democrático e à sociedade.

No assessoramento do processo decisório, é natural que o serviço secreto produza conhecimento sobre corrupção nas várias esferas da Administração Pública. Essa é uma função relevante da inteligência, que pode conduzir atividades sigilosas para apurar suspeitas de corrupção. Afinal, a corrupção é ameaça grave às instituições democráticas e gera ônus pesado para toda a sociedade. Ao contrário de uma operação policial, a produção de conhecimento de inteligência não implica em inquérito e em

¹⁸¹¹ General Fernando Cardoso. Entrevista realizada em 20 de outubro de 2005 para o Projeto *História Oral do Exército: 1964 – 31 de março: o movimento revolucionário e sua história*, op. cit., vol. 15 p. 268.

publicidade de modo que, não sendo confirmada a suspeita de corrupção, as pessoas ou organizações envolvidas acabam preservadas. Identificando-se indícios de corrupção, o conhecimento produzido é encaminhado ao tomador de decisão, a quem cabe reportar o fato às autoridades competentes para iniciar o inquérito policial ou mesmo a ação penal.

A inteligência também pode ser muito útil na produção de conhecimentos estratégicos sobre questões econômicas domésticas e internacionais, de modo que o usuário desses conhecimentos possa planejar e não ser pego de surpresa. Claro que, atualmente, há instituições públicas e privadas mais competentes que os setores de inteligência para produzir estimativas. Não obstante, ao lidar com dados que sejam objeto de busca – portanto, a partir de fontes protegidas – o conhecimento de inteligência pode ser de grande utilidade, em particular para um país que deseje – e tenha condições de fazê-lo – lançar-se como ator relevante nas relações econômicas internacionais.

Também a inteligência financeira tem sido muito desenvolvida nos últimos anos, com destaque para a cooperação internacional e o intercâmbio de informações entre unidades de inteligência financeira dos distintos países. A partir da inteligência financeira, pode-se combater a corrupção, o crime organizado, o terrorismo e a lavagem de dinheiro, entre outros ilícitos. A inteligência de Estado pode contribuir com a produção de conhecimentos estratégicos para nortear a inteligência financeira. No caso brasileiro, a ABIN pode atuar de maneira coordenada com a Unidade de Inteligência Financeira do País, ou seja, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), com os setores de inteligência do sistema bancário e do Banco Central, com o Departamento de Recuperação de Ativos do Ministério da Justiça e com a inteligência da Polícia Federal.

O combate ao crime organizado em todas as suas facetas é prioridade da inteligência no Brasil e exige coordenação entre órgãos do SISBIN. Nesse sentido, os órgãos do Sistema devem atuar compartilhando conhecimento e contribuindo para o planejamento estratégico de ações para combater e neutralizar organizações criminosas que agem em áreas como o narcotráfico, o tráfico de armas, tráfico de plantas e animais

silvestres, biopirataria, pirataria, roubo de cargas, prostituição, tráfico de pessoas, contrabando e descaminho, entre outros¹⁸¹².

A inteligência brasileira tem focado sua atenção, ainda, em determinadas organizações nacionais e estrangeiras, que atuem no território nacional e venham a por em risco a estabilidade democrática, e a segurança do Estado e da sociedade. Aí se destacam desde organizações não-governamentais com objetivos escusos encobertos por fachadas lícitas¹⁸¹³, até movimentos sociais que, sob a égide da legalidade, acabam partindo para ações ilícitas e para a violência, como invasões de propriedades urbanas e rurais, destruição de patrimônio público, e mesmo emprego de armas para desestabilizar a ordem institucionalizada¹⁸¹⁴.

Tradicionalmente, o acompanhamento de pessoas é atividade exercida pela inteligência, relacionando-se à técnica operacional conhecida como “vigilância”. No Brasil, o acompanhamento de pessoas consideradas adversárias do regime militar – como políticos, acadêmicos, sacerdotes, jornalistas, operários, lideranças comunitárias – gerou grande repulsa à técnica da vigilância, tanto por parte das autoridades políticas quanto da opinião pública. Entretanto, esse procedimento operacional assume grande importância quando os alvos são criminosos, terroristas ou espiões. No caso brasileiro, a preocupação em acompanhar esse tipo de pessoas é reforçada em virtude da porosidade das fronteiras do País e da facilidade de circulação no território nacional. Registre-se, por exemplo, o caso de guerrilheiros de países vizinhos associados a criminosos brasileiros que desenvolvem esquemas de tráfico de drogas, de armas e de financiamento do crime organizado e do terrorismo.

Também no que concerne à atuação de espiões – vinculados a empresas privadas ou a governos estrangeiros –, o Brasil é alvo constante desse tipo de agente. Daí a preocupação da contra-inteligência em acompanhar e neutralizar essas pessoas. Isso passa tanto por medidas ativas – vigilância – quanto por ações preventivas, como a conscientização de setores sensíveis da sociedade brasileira para essa ameaça. Nesse

¹⁸¹² Vide Joanisval Brito Gonçalves. “O Papel da Atividade de Inteligência no Combate ao Crime Organizado: o Caso do Brasil”, trabalho apresentado no Seminário REDES 2003, em Santiago do Chile e disponível em <http://www3.ndu.edu/chds/redes2003>.

¹⁸¹³ Particularmente em regiões com significativa biodiversidade e recursos minerais, como a Amazônia e o cerrado, a presença de grupos sob fachada de ambientalistas, missionários ou pesquisadores desperta a atenção dos órgãos de inteligência, sobretudo pelo risco de biopirataria ou espionagem.

¹⁸¹⁴ Não há como negar que determinados seguimentos de movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) têm que ser objeto de vigilância da inteligência, sobretudo a partir do momento que optam por ações violentas sob um discurso antidemocrático.

contexto, destaca-se o Programa Nacional de Proteção ao Conhecimento (PNPC), que busca orientar empresas, órgãos públicos e centros de pesquisa sobre medidas de proteção contra espionagem. Trata-se de tarefa relevante da inteligência, mas pouco conhecida da maior parte da opinião pública e mesmo de servidores e autoridades estatais.

Em um sistema internacional onde a segurança é prioridade, a inteligência brasileira vê-se inserida em regimes de segurança global para combate a ameaças como o terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa. Daí o estabelecimento de parcerias com serviços estrangeiros e projetos de cooperação que envolvem intercâmbio de pessoas e conhecimentos. O Brasil vem retomando, ainda que de maneira muito moderada, o emprego dos adidos de inteligência. Além do posto nos EUA – no qual atuou o ex-Diretor-Geral Buzanelli – novas adidâncias foram abertas na América do Sul – como Colômbia, Argentina e Venezuela – e pretende-se abrir outras na Europa, Ásia e África. O desconhecimento sobre o papel desses adidos – ou a simples má-fé com o objetivo de denegrir a atividade – levou setores da imprensa a criticar essas medidas, inclusive com artigos ridicularizando a publicação dos nomes dos adidos – prática usual e mandatária, uma vez que são representantes oficiais e credenciados do Estado junto à comunidade de inteligência do país em que se encontram.

Essas são apenas algumas áreas de atuação da atividade de inteligência civil no Brasil. Todas envolvem condutas legítimas dos serviços secretos, mas que, no caso brasileiro, ainda são dificultadas pelo estigma cunhado no passado autoritário. Enquanto não houver um mandato claro sobre a atuação dos órgãos do SISBIN, particularmente da ABIN, a atividade de inteligência estará prejudicada¹⁸¹⁵.

CONCLUSÕES

O Brasil viveu, ao longo dos últimos oitenta anos, um processo de estabelecimento, afirmação, fortalecimento, decadência e renascimento da atividade de inteligência. Depois de um período de inexpressividade do SFICI, veio a época de

¹⁸¹⁵ Em 2004, a Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais do GSI promoveu o III Encontro de Estudos: Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI, cuja referência está na Bibliografia.

grande poder do SNI, que teve seu colapso – e com ele de toda a comunidade de inteligência – com a redemocratização.

Os anos 1990 são percebidos como o período de maior ostracismo da atividade de inteligência no Brasil, com perdas irreparáveis ocorridas com a desagregação do SNI e do SISNI no início da década. Mas foi também no final do século XX que um novo sistema de inteligência brasileiro foi constituído, trazendo alguma esperança para aqueles que entendem que a segurança do Estado e da sociedade passa também pela existência de um serviço de inteligência eficiente e eficaz e em estreita cooperação com outros serviços nacionais e estrangeiros.

Muito ainda precisa ser feito para a consolidação do atual SISBIN. Isso passa pelo fortalecimento de seu órgão central, a ABIN, e pela criação de mecanismos de cooperação entre os órgãos, cuja comunicação ainda é muito problemática. Também é fundamental que a atividade ocorra com fulcro em valores éticos e sob intenso controle interno e externo. Tarefa importante é eliminar os estigmas do passado autoritário e mostrar à sociedade brasileira, à Administração Pública e aos tomadores de decisão, em particular os políticos, que a inteligência é valiosa para o País.

CAPÍTULO VI

BRASIL E CANADÁ: CONTROLE EXTERNO E CULTURA DE INTELIGÊNCIA

“But experience has shown that without a robust system of independent oversight, the system is wide open to abuse. Security Services are unable to resist the temptation to indulge in activities that have no place in a democracy. The cure can be as dangerous as the disease.”

Richard Norton-Taylor

“Seria tão bom se o Judiciário metesse o nariz apenas nas coisas deles, o Legislativo apenas nas coisas deles e o Executivo apenas nas coisas deles. Nós iríamos criar a harmonia estabelecida na Constituição.”

Luiz Inácio Lula da Silva, 2007

Ao se observar o mapa do hemisfério ocidental, logo se destacam dois grandes países: Canadá e Brasil. Aparentemente, o maior país da América do Norte e o maior da América do Sul teriam muito pouco em comum: enquanto o Canadá tem suas origens na colonização francesa e inglesa, e possui regime parlamentarista monárquico, ainda com significativos vínculos com sua antiga metrópole, o Brasil foi o único país do continente colonizado por portugueses, e é, atualmente, uma grande democracia republicana e presidencialista¹⁸¹⁶.

Ademais, o Canadá é reconhecidamente uma das mais tradicionais democracias do continente, com instituições consolidadas e sem passado autoritário. Já o Brasil viveu, desde o final do século XIX, períodos de autoritarismo, tendo apenas muito recentemente consolidado sua democracia em termos políticos, apesar dos problemas sociais que ainda persistem. Finalmente, embora sejam a segunda e a terceira economias das Américas, os níveis de desenvolvimento nos dois países são muito distintos.

¹⁸¹⁶ Importante registrar, não obstante, que apesar de ser uma República há pouco mais de cem anos, o Brasil viveu sob um regime monárquico parlamentarista, nos moldes de *Westminster*, ao longo de quase todo o século XIX, quando então se mostrava uma nação politicamente estável, sobretudo se comparada às repúblicas do continente. O modelo político do século XIX tem grande influência na construção da sociedade brasileira, particularmente no que concerne às relações sociais dele decorrentes. O Brasil foi o último país do continente a abolir a escravidão, em 1888, por meio de um ato da Princesa Regente que geraria reações dos núcleos escravocratas que culminariam no golpe de Estado que derrubou a monarquia, em 15 de novembro de 1889.

Entretanto, análise mais minuciosa de Canadá e Brasil leva à constatação de que, na verdade, ambos os países têm muito em comum, com, por exemplo, posições convergentes em termos de política externa e de segurança. De fato, quando o assunto envolve segurança e inteligência, o que se percebe é uma aproximação cada vez maior entre os sistemas de inteligência dos dois países nos últimos anos nos últimos anos, a ponto de o Brasil ter reestruturado seu principal serviço secreto com base no modelo canadense. Em termos de ameaças, destacam-se as preocupações com o terrorismo, o crime organizado e com o desencadeamento de ataques terroristas contra alvos em países vizinhos a partir do território brasileiro ou canadense. Brasil e Canadá também têm que lidar com uma diversidade étnica e cultural significativa em suas próprias populações nacionais e com a dificuldade de se convencer a opinião pública de que o país é alvo de ameaças externas.

As sociedades brasileira e canadense são muito influenciadas pela diversidade étnica e cultural da composição de seu povo. Essa heterogeneidade étnica em ambos os países, associada à significativa inserção dos distintos grupos de imigrantes e seus descendentes nas estruturas sociais e na composição dos quadros do Estado, constitui aspecto interessante em termos de segurança, sobretudo para a inteligência¹⁸¹⁷. Em maior ou menor escala, é possível encontrar pessoas das mais diferentes etnias no serviço público, inclusive nos órgãos de inteligência canadense e brasileiro¹⁸¹⁸.

Além disso, a cultura nacional canadense e, sobretudo, a brasileira, não vêm em Defesa e Inteligência temas prioritários de debate pela sociedade¹⁸¹⁹. Ressalte-se que esses assuntos podem até constituir preocupação de algumas autoridades, mas não o são da maioria da população. O debate no Canadá sobre os riscos de atentados

¹⁸¹⁷ Uma curiosidade sobre a composição das “nacionalidades” canadense e brasileira está no valor atribuído por criminosos aos passaportes de ambos os países. Afinal, qualquer pessoa, independentemente de sua origem, pode-se passar por brasileiro ou canadense, e um passaporte brasileiro ou canadense é altamente valorizado no mercado negro internacional.

¹⁸¹⁸ Isso não quer dizer que a distribuição seja equitativa e que, algumas vezes, esses serviços não se deparem com carência de pessoal de origem árabe ou chinesa, por exemplo.

¹⁸¹⁹ Esse quadro tem mudado nos últimos anos. No Canadá, em virtude de um maior alinhamento do governo do Partido Conservador com os EUA e da participação canadense em forças de paz e coalizões, aumentou a atenção da opinião pública para com a Defesa. Acrescente-se a isso a mobilização das autoridades canadenses no combate ao terrorismo internacional. Já no caso do Brasil, Defesa há muito não é tema prioritário no debate doméstico. Não obstante, com o crescimento da criminalidade e da violência, questões de Segurança Pública são objeto de constante discussão, inclusive com manifestações da sociedade no sentido de maior participação das Forças Armadas e dos setores de inteligência no combate à delinqüência, em uma confusa percepção, por parte da sociedade e de alguns políticos e formadores de opinião, sobre emprego dos militares brasileiros em questões de segurança pública.

terroristas no país ainda é muito incipiente¹⁸²⁰, apesar de ter ganhado mais força após a ação dos serviços de segurança que desbarataram supostas células terroristas em Ontário, em 2006.¹⁸²¹ Já no Brasil, o terrorismo é praticamente desconsiderado. A opinião pública brasileira – e mesmo parte significativa das autoridades públicas – simplesmente não acredita na possibilidade de atentados terroristas no Brasil.

Na área de inteligência, os atuais serviços secretos – a ABIN, que tem como paradigma o CSIS canadense – tiveram em sua criação grande influência das reações da sociedade civil e das autoridades governamentais às condutas arbitrárias das agências que os antecederam – o SNI e o *Security Service*. Tanto no Brasil quanto no Canadá, os serviços de informações estiverem intensamente envolvidos com segurança doméstica e combate à subversão e inimigos internos – no caso canadense, o separatismo *québécois* que culminou na Crise de Outubro¹⁸²², e no Brasil, a luta armada contra o regime militar¹⁸²³. Os dois países sofreram com o terrorismo doméstico nos anos sessenta e setenta do século XX. Também vivenciaram reações dos serviços de segurança interna – e da inteligência em particular – contra os chamados “grupos subversivos”, as quais geraram profundas críticas à comunidade de informações nos dois países e clamores por reformas, contribuindo para o preconceito com relação à atividade de inteligência.

Ainda no que concerne às similitudes, a ABIN e o CSIS são ambos órgãos civis, sem poder de polícia e voltados à inteligência doméstica – nem o Brasil nem o Canadá, relembre-se, possuem serviços de inteligência exterior. Ademais, os dois sistemas contam com uma comunidade de inteligência atuante, com destaque para os órgãos vinculados às autoridades policiais, locais e federais – a RCMP e o DPF – a inteligência militar e a fiscal, com entes centrais de coordenação das atividades de

¹⁸²⁰ “Despite the very real increased threat to Canada posed by terrorism, ‘Terrorist threats are not new to Canada: it has itself been a target of international terrorism, and has also been used as a sanctuary and base of operations by terrorist groups attacking other friendly and allied nations.’ Yet, Canadians do not rank national security high on the public agenda. Douglas Ross, a Canadian political scientist, suggests that this is because Canadian society has come to rather narcissistically see itself as immune to the dangers terrorism presents by virtue of its much-touted Canadian foreign policy. But this Canadian view is not only simplistic and overly optimistic, it fails to recognize other legitimate interests that need to be recognized with an agenda focused on security.” Jacques Shore. “Intelligence Review and Oversight in Post-9/11 Canada.” In: *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 19: 456-479, 2006, p. 461.

¹⁸²¹ Ian Austen & David Johnston, “17 Held in Plot to Bomb Sites in Ontario”. In: *New York Times*, 04/06/2006. Disponível em <http://www.nytimes.com/2006/06/04/world/americas/04toronto.html> (acesso em 12/02/2008).

¹⁸²² Vide Capítulo IV.

¹⁸²³ Vide Capítulo V.

segurança que não são o serviço de inteligência – o PCO canadense e a Casa Civil brasileira. Tanto no Canadá quanto no Brasil, o Diretor do serviço de inteligência não tem acesso direto ao Chefe de Governo, estando subordinado a um ministro de uma pasta de segurança que reúne outros órgãos – o GSI e o Ministério da Segurança Pública, respectivamente.

Stuart Farson assinala que a atividade de inteligência no Canadá é peculiar se comparada com a realizada por outras democracias devido a sua “orientação defensiva”¹⁸²⁴. Lembra que o foco do sistema de segurança e inteligência canadense é nas ameaças, o que implica em uma cultura institucional em que a inteligência externa tem pouca importância. No Canadá, há uma percepção da sociedade e do poder público refratária a operações de inteligência no exterior, particularmente no que concerne às *covert actions*. Interessante que a situação é exatamente a mesma no Brasil. Como acontece no Canadá, o governo brasileiro teria grande dificuldade em defender o emprego de seus agentes secretos em ações no exterior com o objetivo de influenciar governos estrangeiros¹⁸²⁵.

Finalmente, convém assinalar que é histórica nos dois países a proximidade da inteligência pátria com os congêneres nos EUA. No contexto da Guerra Fria, Canadá e Brasil estiverem alinhados às nações ocidentais e participaram – guardadas as devidas proporções e particularidades de cada um – nos sistemas de segurança regionais e hemisférico. Nos dias atuais, continua a proximidade e o intercâmbio com os estadunidenses – naturalmente que de forma muito mais intensa no Canadá. Inegável que as preocupações com segurança dos EUA influenciam as comunidades de inteligência de Canadá e Brasil. Nesse sentido, terrorismo e crime organizado, e a ameaça destes aos estadunidenses, são temas prioritários para os serviços secretos de Brasil e Canadá, com maior ênfase ao terrorismo neste e ao crime organizado naquele. Crises envolvendo a segurança e a inteligência nos EUA afetam Brasil e Canadá.

Para o último Capítulo desta Tese, parte-se da premissa que a atividade de inteligência tem papel importante no assessoramento do processo decisório. Também

¹⁸²⁴ Stuart Farson. “*Restructuring Control in Canada: The McDonald Commission of Inquiry and its Legacy*”. In HASTEDT, Glen (ed.). *Controlling Intelligence*. Frank Cass: London, 1991 (pp. 155-185), p. 157. [Farson (1991b)]

¹⁸²⁵ Por exemplo, no caso brasileiro, nem mesmo se cogita o uso dos serviços secretos para influenciar a política em países vizinhos, ainda que estes passem por momentos de turbulência e mudanças na ordem institucional que afetem diretamente os interesses do Brasil.

não há dúvida sobre a compatibilidade dos serviços secretos com o modelo democrático. Ademais, buscou-se assinalar, em capítulo anterior, a importância do controle, com ênfase no controle externo, para garantir que os órgãos de informações operem dentro da legalidade em defesa do Estado e da sociedade. A partir dessas constatações, segue-se para o estudo dos mecanismos de controle da atividade de inteligência nos dois casos escolhidos: Canadá e Brasil.

Importante assinalar que, no que concerne ao Canadá, o foco do presente Capítulo será o estudo do CSIS. Uma vez apresentados os mecanismos de controle do CSIS, serão feitas observações sobre o controle de outros componentes da comunidade de inteligência canadense, como a RCMP e o CSE. No caso brasileiro, por sua vez, a análise, ainda que tenha a ABIN em seu cerne, cobrirá os mecanismos de controle sob perspectiva mais funcional que institucional, conforme prevê a Lei nº 9.883/1999.

Serão feitas, por último, algumas considerações sobre a cultura nacional dos dois países, de modo a se tentar entender como as sociedades brasileira e canadense compreendem a atividade de inteligência. Afinal, a percepção, pela população e seus dirigentes, dos serviços secretos, é fator que influencia o controle desses serviços nos dois países.

Registre-se, preliminarmente, que, embora o Brasil tenha estruturado sua agência de inteligência nos moldes do CSIS, o mesmo não aconteceu com os mecanismos de controle. De fato, no Brasil, o controle dos serviços de inteligência, sobretudo o controle externo, permanece bastante embrionário e pouco eficiente. Nesse sentido, a experiência canadense pode ser útil na elaboração de mecanismos mais efetivos de controle a serem adotados pelos brasileiros. Passa-se agora à apresentação do controle da atividade de inteligência no Canadá.

O CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO CANADÁ

Visto como paradigma para muitos países¹⁸²⁶, o controle da atividade de inteligência no Canadá tem como marco a Comissão McDonald e o *CSIS Act*. O controle dos serviços de segurança e inteligência no país se dá em diferentes níveis, da legislação que limita determinadas práticas e estabelece mandatos específicos para cada agência, passando pelo *Inspector General* do CSIS e por comissários de controle interno em outros órgãos, e chegando a órgãos externos, como o *Security Intelligence Review Committee* (SIRC). Há, ainda, as Comissões Externas de inquérito, como a criada para averiguar a atuação da RCMP no Caso Arar e a estabelecida para avaliar a atuação dos órgãos de segurança e inteligência no Caso *Air India*¹⁸²⁷.

O judiciário também exerce seu controle e, no Parlamento, tem crescido a atuação das Casas, com destaque para o Senado, na fiscalização dos serviços, particularmente do CSIS e da RCMP. Registre-se que um debate importante nos últimos anos tem sido sobre a criação de uma comissão parlamentar para controlar a atividade de inteligência no país – nos moldes estadunidenses, e como ocorre no Brasil. Também se tem defendido a ampliação dos poderes dos órgãos externos de controle, com a criação de uma espécie de “*SuperSIRC*” que teria como atribuição revisar (*review*) outros entes da comunidade de inteligência além do CSIS.

Segundo Stuart Farson¹⁸²⁸, o controle no Canadá é percebido com duas componentes igualmente importantes e inter-relacionadas. Primeiramente, há o controle precipuamente administrativo, voltado à segurança estatal, e que tem por objetivo assegurar que o aparato burocrático atua de maneira eficiente e efetiva na proteção do Estado. A segunda componente, registra Farson, relaciona-se à necessidade de se garantir que o aparato de segurança e inteligência está sob o devido controle do

¹⁸²⁶ “(...) *There is no country just like Canada. This is a model that is unique. It is viewed with great respect and great interest by everyone who knows of us. Other countries have chosen to do other things, but in any event we enjoy the exposure. Over the years we have had quite a few, what I would call emerging democracies come through our doors and talk to us about how we do this work. We have had the Czech Republic. Who else? (...) We have had Poland and quite a few other Eastern European countries over the years.*” Marian McGrath. Depoimento perante o *Standing Senate Committee on the National Security and Defence*, em 18 de junho de 2007. Disponível em http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/defe-e/17evb-e.htm?Language=E&Parl=39&Ses=1&comm_id=76 (acesso em 25/02/2008) [*Testimony of Marian McGrath, as Senior Counsel of the Security Intelligence Review Committee*].

¹⁸²⁷ Vide Capítulo IV.

¹⁸²⁸ Farson (1991b), *op. cit.*, pp. 157-158.

Executivo. Nesse caso, tem-se o propósito de verificar se a agência está realmente cumprindo com seu mandato.

Antes de se passar à apresentação dos mecanismos de controle no Canadá, convém fazer algumas breves observações sobre o legado da Comissão McDonald no que concerne à estruturação do sistema de controle da atividade de inteligência naquele país.

O Legado da Comissão McDonald

Apesar de já se ter tratado da Comissão McDonald no Capítulo IV, é importante registrar alguns aspectos de seu legado. Após avaliar a situação da atividade de inteligência no Canadá¹⁸²⁹, a Comissão condensou suas recomendações em um Relatório Final, apresentado em 1981. Entre suas conclusões, convém registrar que uma das mais importantes, em termos de controle, relaciona-se à idéia de que as ameaças à segurança nacional devem ser combatidas e neutralizadas, mas que isso deve ser feito sem destruir a estrutura democrática e aviltar as liberdades individuais¹⁸³⁰.

Ademais, ao assinalar a necessidade de se conceder maiores poderes às forças de segurança para cumprirem adequadamente seu dever, a Comissão assinalou que essas medidas deveriam vir acompanhadas de mecanismos adequados de controle. Também de grande importância foi a afirmação taxativa de que as agências de inteligência deveriam ter legislação que deixasse explícito seu mandato e as limitações ao exercício de suas atividades. A Comissão defendia que a própria lei tinha que definir os mecanismos de *accountability*, controle/supervisão (*oversight*), e revisão (*review*), de modo a asseverar claramente a responsabilidade dos ministros perante o Parlamento por ações coercivas e intrusivas realizadas pelas organizações que lhes fossem subordinadas¹⁸³¹.

Assim, diante da sugestão de se retirar as atribuições de produção de *security intelligence* da competência da RCMP, com conseqüente criação de um novo serviço de inteligência civil, sem poderes coercitivos, voltado exclusivamente para a

¹⁸²⁹ Registre-se que McDonald recorreu muito ao Relatório Mackenzie, de 1969. Vide Capítulo IV.

¹⁸³⁰ Farson (2005), *op. cit.*, p. 102.

¹⁸³¹ Farson (2005), *op. cit.*, p. 103.

produção de informações sobre ameaças ao Canadá¹⁸³², a Comissão McDonald recomendou que o novo serviço deveria ser posto sob abrangente sistema de fiscalização, controle e revisão. A *accountability* seria alcançada por meio do estabelecimento de um ministro específico que respondesse pela organização perante o Parlamento. Não se admitiria mais casos de “*plausible deniability*”¹⁸³³ na atividade de inteligência doméstica¹⁸³⁴. Além disso, o chefe do novo serviço, responsável pela condução e administração do aparato de inteligência, teria uma série de limitações a sua autoridade¹⁸³⁵, e deveria reportar-se diretamente ao ministro.

Portanto, o Relatório McDonald evidenciava que o controle pelo Executivo deveria ocorrer por meio do ministro com autoridade expressa para fornecer instruções ao serviço¹⁸³⁶. Também se sugeriu que as ações mais intrusivas deveriam ser realizadas apenas com autorização judicial, garantindo-se um controle prévio por parte do Judiciário. No que concerne ao controle externo realizado sob a forma de revisão, registre-se a recomendação para que fossem criados dois órgãos externos independentes, o *Advisory Council on Security and Intelligence* e o *Security Appeals Tribunal*¹⁸³⁷. Observe-se que tanto o Conselho quanto o Tribunal deveriam ter competência de controle baseada em critérios funcionais, ou seja, alcançando a totalidade da comunidade de inteligência – e não uma agência específica – e se reportar diretamente ao Parlamento – e não indiretamente, por meio do ministro.

McDonald sugeriu ainda, lembre-se, a criação da Comissão Parlamentar Conjunta de Segurança e Inteligência¹⁸³⁸. O órgão, composto por deputados e senadores, deveria representar todas as tendências políticas no Parlamento e ser presidido por um membro da oposição¹⁸³⁹. Naturalmente que o controle dessa Comissão deveria ter caráter funcional e ser abrangente, considerando a eficácia das atividades exercidas pela comunidade de informações canadense. A Comissão McDonald não fez qualquer recomendação sobre como deveria conduzir-se o órgão do

¹⁸³² Vide Capítulo IV.

¹⁸³³ Vide Capítulo III.

¹⁸³⁴ Farson (2005), *op. cit.*, p. 103.

¹⁸³⁵ Nesse caso, havia a preocupação de que o Diretor do novo serviço ganhasse muitos poderes a ponto de tornar-se tão influente e inatingível pelo controle da inteligência como fora Edgar Hoover, por décadas, no FBI (vide Capítulos I e III).

¹⁸³⁶ Atribuição semelhante é a do Ministro-Chefe do GSI com relação à ABIN.

¹⁸³⁷ Sobre esses dois órgãos propostos pela Comissão McDonald, vide Capítulo IV.

¹⁸³⁸ Vide Capítulo IV.

¹⁸³⁹ O órgão parlamentar de controle da inteligência na Itália adotou essa recomendação, sendo presidido, regimentalmente, por um membro da oposição.

Parlamento no que concerne ao uso e salvaguarda de informação classificada, à exceção da proposta de que as sessões deveriam ser, necessariamente, sempre reservadas.

As recomendações de McDonald tornaram-se projeto de lei e foram discutidas no Parlamento¹⁸⁴⁰. De maneira distinta da prática legislativa usual, que prevê o encaminhamento de projetos de lei do Executivo ao Parlamento iniciando-se na Câmara dos Comuns, o Governo, ao apresentar o projeto de criação do CSIS, enviou imediatamente uma solicitação para que fosse avaliado preliminarmente pelo Senado. Foi criada na Câmara Alta uma comissão especial para analisar o projeto, presidida por Michael Pitfield, que havia sido até pouco tempo secretário de Gabinete do Primeiro-Ministro Trudeau¹⁸⁴¹. Houve críticas da opinião pública e da oposição a essa atitude do Governo¹⁸⁴², mas também a medida atraiu a atenção para o debate.

A Comissão Especial do Senado apresentou relatório no qual enfocava precipuamente a questão do direito do Estado de se proteger e, ao mesmo tempo, de garantir a manutenção das liberdades individuais dos canadenses¹⁸⁴³. Foram feitas várias recomendações para o aperfeiçoamento das salvaguardas democráticas na atividade de inteligência, muitas das quais iam ao encontro do Relatório McDonald. Entretanto, a Comissão do Senado discordava de McDonald em um aspecto importante: os senadores mostraram-se contrários ao estabelecimento de uma comissão permanente no Parlamento. Sem considerar o aspecto da responsabilidade ministerial nem tratar da salvaguarda de dados e informações sigilosos, os senadores concluíram que, apesar dos eventuais benefícios que poderiam decorrer de uma Comissão Permanente para controlar a atividade de inteligência, esta acabaria gerando mais dificuldades em termos práticos.

¹⁸⁴⁰ "In August, 1981, the Government responded to the McDonald Commission Report by announcing that the Security Service would be separated from the RCMP and established as a civilian security intelligence agency. A transitional group was set up to study the McDonald recommendations in detail and to develop specific plans for creating the new agency, giving paramount consideration to five basic principles. The last of these stipulated that the new agency must "be open to a satisfactory external review, ensuring that the agency does not abuse its powers and that it is not misused by government".
Canada. Canadian Security Intelligence Service. *Backgrounder N° 17: Control, Accountability and Review*, May 2005. Disponível em <http://www.csis.gc.ca/en/newsroom/backgrounders/backgrounder17.asp> (acesso em 25/02/2008).

¹⁸⁴¹ Lembre-se que no Canadá os senadores não são eleitos, mas sim indicados pelo Primeiro-Ministro para mandato vitalício.

¹⁸⁴² Farson (2005), *op. cit.*, p. 104.

¹⁸⁴³ Canada. Senate of Canada. Special Committee on the Canadian Security Intelligence Service. *Delicate Balance: A Security Intelligence Service in a Democratic Society*. Ottawa: Ministry of Supply and Services, 1983.

A Comissão Especial do Senado argumentou que uma comissão parlamentar duplicaria os esforços do órgão de controle externo proposto (o SIRC). Ademais, asseverou que comissões parlamentares são sabidamente sujeitas “aos caprichos do tempo, e às mudanças em sua composição e mesmo em procedimentos de trabalho”. Levantou, ainda, o problema da segurança da informação, assinalando o risco de uso político-partidário pelos parlamentares das informações sigilosas disponibilizadas à comissão. Nesse sentido, a pergunta que se fazia era até que ponto a comissão conseguiria manter a confidencialidade em seus trabalhos. Por essas razões, a Comissão Especial do Senado entendeu não ser aconselhável o estabelecimento de um órgão parlamentar com acesso especial a informações e operações do CSIS¹⁸⁴⁴.

Assim, a nova lei – o *CSIS Act* – foi aprovada em agosto de 1984. Em seu bojo, muitas das recomendações da Comissão McDonald, entre as quais o estabelecimento de um novo serviço civil, cujo diretor tinha mandato limitado a até cinco anos, renovável por mais uma vez, não podendo exceder a dez anos no cargo¹⁸⁴⁵. Também se buscou estabelecer no texto legal de maneira expressa o mandato do CSIS, e as limitações às atividades exercidas pela agência¹⁸⁴⁶.

Tem-se, portanto, no arcabouço legislativo, um primeiro mecanismo de controle da atividade de inteligência no Canadá¹⁸⁴⁷. O *CSIS Act* é claro em evidenciar o que o CSIS pode e o que não pode fazer. Com a referida lei, o Canadá tornou-se uma das primeiras nações a estabelecer um mandato para seu serviço secreto por meio de um estatuto legal, discutido e aprovado no Parlamento¹⁸⁴⁸.

¹⁸⁴⁴ Canada. Senate of Canada. Special Committee on the Canadian Security Intelligence Service. *Delicate Balance: A Security Intelligence Service in a Democratic Society*, op. cit., p. 32.

¹⁸⁴⁵ *CSIS Act*, s. 4.

¹⁸⁴⁶ “(...) *The Service’s mandate and functions were carefully spelled out and limited to collecting intelligence about particular threats and warning the federal government of their implications. It had no powers to thwart the threats it investigated or to force anyone it interviewed to answer questions. A broader investigatory mandate than RCMP Security Service’s authorized it to see personal health records and to intercept mail. While its primary role was to collect security intelligence – defined in terms of threats to the security of Canada and Canadians interests – its also had limited role in collecting foreign intelligence. While it was not restricted as to where it could collect security intelligence, it was forbidden to collect foreign intelligence outside Canada.*” Farson (2005), op. cit., p. 105.

¹⁸⁴⁷ “*Specifically, the CSIS Act defines the mandate and limits of state power to conduct security intelligence (...).*” Susan Pollak. Depoimento perante o *Standing Senate Committee on the National Security and Defence*, em 18 de junho de 2007. Disponível em http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/defe-e/17evb-e.htm?Language=E&Parl=39&Ses=1&comm_id=76 (acesso em 23/02/2008) [*Testimony of Susan Pollak, as Executive Director of the Security Intelligence Review Committee*].

¹⁸⁴⁸ *Testimony of Susan Pollak, as Executive Director of the Security Intelligence Review Committee*, 06/18/2007.

Fundamental e inovador na nova lei foi a explicitação dos mecanismos de *accountability*, fiscalização, controle e revisão. O *CSIS Act* dedica toda a Parte III de seu texto – seções 29 a 56 (de um total de 56 seções)¹⁸⁴⁹ – ao controle do CSIS, tanto no âmbito do Executivo quanto do Legislativo – aí incluído o SIRC, suas prerrogativas e atribuições. Há, também, a Parte II (seções 22 a 28), voltada ao controle exercido pelo Judiciário. Some-se a isso referências às práticas de *accountability* ao longo das outras seções, como, por exemplo, as determinações legais para que o Diretor do CSIS informe tanto o Ministro quanto o SIRC sobre os documentos enviados ao *Attorney General*¹⁸⁵⁰, e para que o Ministro envie cópia ao SIRC de suas orientações ao Diretor do CSIS¹⁸⁵¹. Portanto, a maior parte do texto da lei (cerca de dois terços) volta-se às diferentes modalidades de controle da atividade de inteligência conduzida pelo CSIS¹⁸⁵².

Assim, a primeira linha de controle está na legislação, tanto no que concerne ao mandato e limites do serviço de inteligência, quanto a em termos de seus órgãos e mecanismos de *accountability*. Segue-se com a apresentação das formas de controle do CSIS nos diferentes níveis – agencial, do Executivo, e externo – segundo a classificação de Gill¹⁸⁵³.

¹⁸⁴⁹ Para fins de padronização, preferimos manter a tradução de “*section*” com “seção” – conforme tratado na versão em inglês da Lei – de modo a evitar dúvida nas citações do texto em inglês. Entretanto, registre-se que a versão francesa da legislação canadense traduz “*section*” como “*article*” (artigo) e “*subsection*” como “*paragraphe*” (parágrafo).

¹⁸⁵⁰ “*A copy of anything given to the Attorney General of Canada pursuant to subsection (3) shall be given forthwith to the Review Committee.*” *CSIS Act*, section 19, (4).

¹⁸⁵¹ “6. (1) *The Director, under the direction of the Minister, has the control and management of the Service and all matters connected therewith. (2) In providing the direction referred to in subsection (1), the Minister may issue to the Director written directions with respect to the Service and a copy of any such direction shall, forthwith after it is issued, be given to the Review Committee.*” *CSIS Act*, section 6, (1), (2).

¹⁸⁵² “*The CSIS Act established, in law, a comprehensive regime for the security intelligence function in Canada: a civilian agency with no executive terms of reference; with clearly (and where appropriate, precisely) defined mandate and powers; subject to a rigorous, inter-related system of political and judicial controls; and, importantly, subject to independent, arm's-length review. The centrepiece of that system for accountability, control and review was and is the unique combination of the Security Intelligence Review Committee (SIRC) and the Inspector General (IG)-the former reporting, through the Minister, to Parliament; the latter, in a more specialized but complementary way, acting as the “Minister’s ‘eyes and ears’ on the Service”.*” *CSIS Backgrounder N° 17*, *op. cit.*.

¹⁸⁵³ Peter Gill (1991), *op. cit.*. Vide também o Capítulo III. O controle popular no Canadá não será tratado neste trabalho.

Controle Agencial

Naturalmente, no âmbito agencial encontra-se linha importante de controle do CSIS. Nesse sentido, a proposta de criação do órgão já denotava essa preocupação ao estabelecer que a nova agência deveria ter seus quadros compostos por servidores sem vínculo com a RCMP ou com as práticas do *Security Service*. Claro que isso se daria de forma progressiva, mantendo-se, nos primeiros anos do serviço, pessoal oriundo da RCMP, mas contratando-se, cada vez mais, servidores não vinculados à atividade policial¹⁸⁵⁴.

Esses novos servidores já ingressavam no CSIS sob a doutrina da atividade de inteligência civil, sendo treinados e executando suas tarefas dentro desses novos princípios. Cada vez menos espaço havia para a condução de investigações com base em preceitos da atividade policial – busca de indícios de autoria e materialidade de um crime para produção de provas – e mesmo de inteligência criminal. Assim, desde sua criação, o CSIS buscou recrutar e formar seus quadros com fundamento nessa nova perspectiva de serviço de inteligência.

A Comissão McDonald tratou de aspectos relacionados a pessoal para o serviço de inteligência, como os perfis adequados a trabalhar na inteligência, métodos de recrutamento de funcionários, planos de carreira, treinamento, sindicalização, disciplina e punições, entre outros. Muitas dessas recomendações foram adotadas pelo CSIS, como a do recrutamento de pessoas de áreas diversas (poucos ex-agentes da RCMP), maior atenção a planos de carreira e aposentadoria, proibição de sindicalização, e aspectos legais de proteção ao sigilo profissional e à confidencialidade¹⁸⁵⁵. Apesar desses mecanismos organizacionais de controle terem sido adotados pelo CSIS, Stuart Farson assinala que a cultura organizacional da agência ainda permaneceu bastante incipiente nos anos seguintes, o que fazia com que o Serviço tivesse dificuldade em promover a mudança das práticas policiais para as de *security intelligence*¹⁸⁵⁶.

¹⁸⁵⁴ Assim, no início do século XXI, o CSIS conta ainda com um reduzidíssimo contingente de servidores remanescentes do *Security Service*, outra parcela do período de transição – treinada, portanto, por aqueles – e um rol cada vez maior de oficiais de inteligência – tanto em análise quanto em operações – da já chamada “nova geração”, grupo sem qualquer vínculo com o passado da atividade de inteligência sob a égide da RCMP.

¹⁸⁵⁵ Gill (1991), *op. cit.*, p. 235.

¹⁸⁵⁶ Stuart Farson. “*Old Wine, New Bottles, and Fancy Labels*”. In: G. Barak (ed.). *Crimes By the Capitalist State*. Albany: State University of New York Press, 1991, pp. 185-217. [Farson (1991a)]

Juntamente com o recrutamento e a formação dos quadros¹⁸⁵⁷ e os as normas internas e procedimentos específicos adotados pelo CSIS, o controle agencial também é feito pelo Diretor do órgão e seus delegados. É o que estabelece o *CSIS Act* em sua seção 6, (1): “*The Director, under the direction of the Minister, has the control and management of the Service and all matters connected therewith.*” De fato, o Serviço, como um dos pontos altos de controle interno, a natureza centralizadora do CSIS, que alcança as atividades conduzidas rotineiramente e o processo decisório operacional¹⁸⁵⁸.

A estrutura de controle interno do CSIS conta com dois órgãos importantes, ambos presididos pelo Diretor do órgão: o *Target Approval and Review Committee* (TARC), e o *Warrant Review Committee* (WRC). O TARC e o WRC têm praticamente a mesma composição de membros – os principais servidores seniores do CSIS, um advogado dos quadros do Ministério da Justiça e um representante do Vice-Ministro da Segurança Pública, sendo que o WRC conta ainda com um conselheiro independente. Enquanto o TARC decide sobre que pessoas ou organizações podem ser alvos de investigações do Serviço e os níveis de intrusão para cada operação¹⁸⁵⁹, o WRC revisa e aprova todos os pedidos de ordem judicial encaminhados nos termos da seção 21 do *CSIS Act*¹⁸⁶⁰, referente ao controle pelo Judiciário de ações mais intrusivas¹⁸⁶¹.

Assim, o mecanismo de reunião de informação e produção de conhecimento desenvolvido pelo CSIS está sujeito a esses controles internos. A partir das orientações superiores – por exemplo, as prioridades em termos de ameaças –, o

¹⁸⁵⁷ “*The question of recruitment to security intelligence agencies is particularly important because, if it merely reflects the political dominance of certain classes or groups, partisan direction by ministers will not be a problem since it will usually be unnecessary. For example, in the FBI the only black agents for many years were Hoover’s personal servants and Director’s racism permeated the Bureau. In Canada the RCMP, including its security service, was dominated by Anglophones, and the issue of the status of francophone agents continued to dog the new CSIS in its early years. Some of the greatest controversies surrounding the FBI and the RCMP concerned their respective investigations of the black civil rights movement in the US and the separatist movement in Quebec.*” Gill (1991), *op. cit.* p. 230.

¹⁸⁵⁸ “*The principal animating factor of CSIS internal controls is the Service’s highly centralized nature—a centralization that extends to, and impacts upon, all aspects of operational decision-making (...).*” *CSIS Backgrounder N° 17, op. cit.*

¹⁸⁵⁹ “*(...) Thus, the origins, scope and intrusiveness of all investigations are initiated and controlled at the most senior level (...).*” *CSIS Backgrounder N° 17, op. cit.*

¹⁸⁶⁰ “*21. (1) Where the Director or any employee designated by the Minister for the purpose believes, on reasonable grounds, that a warrant under this section is required to enable the Service to investigate a threat to the security of Canada or to perform its duties and functions under section 16, the Director or employee may, after having obtained the approval of the Minister, make an application in accordance with subsection (2) to a judge for a warrant under this section.*” *CSIS Act, section 21, (1).*

¹⁸⁶¹ “*(...) In considering these warrant applications, the Federal Court provides the essential element of judicial control on CSIS investigative powers—powers having the greatest potential to affect individual rights and freedoms.*” (...).” *CSIS Backgrounder N° 17, op. cit.*

analista no CSIS identifica possíveis linhas de produção de conhecimento e dá início a sua tarefa de reunião de dados. Em um primeiro nível (Nível 1) de coleta estão as fontes abertas e informações oriundas de outros órgãos da comunidade de segurança e inteligência. Havendo necessidade de aprofundamento da pesquisa, entra-se no Nível 2, que requer técnicas mais intrusivas, como a vigilância ou entrevistas. Essas ações de Nível 2 devem ser inicialmente aprovadas em âmbito regional, mas para que sejam continuadas dependem da autorização de um órgão central, o TARC, lembre-se, presidido pelo Diretor do CSIS. Já o Nível 3, que envolve técnicas ainda mais intrusivas, necessita de autorização judicial. Para isso concorre o WRC, com suas funções de órgão revisor e controlador, em um procedimento que compreende advogados externos ao Serviço e a participação do Vice-Ministro da Segurança Pública, fazendo-se a solicitação perante o Judiciário¹⁸⁶². Esses procedimentos são úteis para limitar as possibilidades de ações arbitrárias ou ilegais na coleta de dados e produção de conhecimento.

Outra particularidade do *CSIS Act* em termos de controle é a previsão, no próprio texto da lei, da obrigação, atribuída ao Diretor do CSIS, de reportar ao Ministro qualquer irregularidade cometida – ou supostamente cometida – por um servidor da agência¹⁸⁶³. Com isso, busca-se garantir maior controle da conduta do pessoal do CSIS¹⁸⁶⁴. O relatório encaminhado ao Ministro deve ser transmitido ao *Attorney General* do Canadá e ao SIRC¹⁸⁶⁵.

Por último, o sistema de controle interno do CSIS se relaciona com outros mecanismos de controle e *accountability*, entre os quais as orientações e fiscalização do próprio Ministro, e as relações com o SIRC e com o Parlamento – por exemplo, quando as Comissões do Senado ou da Câmara convocam o Diretor ou outros funcionários do serviço secreto para comparecer a suas sessões.

¹⁸⁶² Canada. Solicitor General of Canada. *On Course: national Security for the 1990s*. Ottawa: Minister of Supply and Services, 1991, pp. 59-62.

¹⁸⁶³ “20... (2) If the Director is of the opinion that an employee may, on a particular occasion, have acted unlawfully in the purported performance of the duties and functions of the Service under this Act, the Director shall cause to be submitted a report in respect thereof to the Minister.” *CSIS Act, section 20, (2)*.

¹⁸⁶⁴ “(...) The purpose of this section is to require the reporting of alleged unlawful activities that may otherwise have remained undetected by provincial law enforcement agencies.” *CSIS Backgrounder N° 17, op. cit.*

¹⁸⁶⁵ “20... (3) The Minister shall cause to be given to the Attorney General of Canada a copy of any report that he receives pursuant to subsection (2), together with any comment that he considers appropriate in the circumstances. (...) (4) A copy of anything given to the Attorney General of Canada pursuant to subsection (3) shall be given forthwith to the Review Committee.” *CSIS Act, section 20, (3), (4)*.

Controle do Executivo: o Ministro e o Inspetor Geral

Além do controle interno realizado no âmbito da própria agência, convém destacar a *accountability* no nível do Poder Executivo¹⁸⁶⁶. Nesse caso, o modelo canadense conta com a atuação precípua do Ministro da pasta à qual se subordina o CSIS e do Inspetor Geral.

O controle da atividade de inteligência pelo Ministro é percebido como algo de grande importância no modelo canadense. As crises das décadas de 1960 e 1970 demonstraram que um Ministro ausente no conhecimento das atividades realizadas por órgãos de *security intelligence* – no caso, o *Security Service* da RCMP – acabam contribuindo para uma maior “permissividade” às forças do Estado para cometerem irregularidades. Mesmo assim, havia uma corrente que defendia que os ministros não deveriam ter realmente acesso a informações sobre todas as atividades realizadas pelas forças policiais, o próprio Trudeau sendo partidário dessa linha¹⁸⁶⁷.

A Comissão McDonald debruçou-se sobre a questão do consentimento tácito dos ministros para as atividades ilegais de vigilância realizadas pela RCMP após a Crise de Outubro (1970)¹⁸⁶⁸. A conclusão de McDonald foi de que membros seniores da RCMP haviam tentado levar ao Gabinete a discussão sobre a ilegalidade de alguns atos da polícia, mas os ministros falharam em lidar com o problema. De fato, o Gabinete nem determinou que a RCMP continuasse com suas atividades sobre o movimento separatista do Québec nem tampouco ordenou que parasse com elas¹⁸⁶⁹.

Em suas recomendações, McDonald assinalou uma série de áreas que poderiam ser alcançadas pelas orientações ministeriais: diretrizes relacionadas ao processo de reunião de dados, técnicas de investigação, mecanismos de difusão do

¹⁸⁶⁶ Vide Capítulo III.

¹⁸⁶⁷ “I have attempted to make it quite clear that the policy of this government, and I believe the previous governments in this country, has been that they... should be kept in ignorance of the day to day operations of the police force and even of the security force. I repeat that is not a view that is held in all democracies but it is our view and it is one we stand by. Therefore, in this particular case it is not a matter of pleading ignorance as excuse. It is a matter of stating as principle that the particular minister of the day should not have a right to know what the police are doing constantly in their investigative practices, what they are looking at, and what they are looking for, and the way in which they are doing it.” Pierre Trudeau, em 1977, citado por J. Ll. J. Edwards, em *Ministerial Responsibility for National Security – A study prepared for the McDonald Commission* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1980), p. 94.

¹⁸⁶⁸ Sobre a Crise de Outubro, vide Capítulo IV.

¹⁸⁶⁹ *McDonald Commission Report*, pp. 63-68.

conhecimento, supervisão do desempenho da agência no desenvolvimento de políticas de pessoal e gerenciamento estabelecidas pelo Governo, revisão (*review*) de decisões operacionais que envolvessem a legalidade do mandato do CSIS, garantia de que o serviço estaria seguindo as prioridades de *targeting*¹⁸⁷⁰, entre outras¹⁸⁷¹. Ademais, recomendou-se que o Ministro também pudesse atuar na proposição de medidas para mudanças administrativas e legislativas a serem apresentadas perante o Gabinete e o Parlamento. McDonald aconselhou, ainda, um controle ministerial quotidiano e rotineiro por meio do Vice-Ministro – posição sempre ocupada por servidor público de carreira –, o que acabou sendo adotado no *CSIS Act*, em sua seção 7¹⁸⁷².

Entre 1984 e 1991, mais de 50 orientações ministeriais foram dadas ao CSIS, agrupadas em sete categorias principais: disposições referentes à prestação de contas pelo Diretor ao Ministro, prioridades anuais de governo, diretrizes para as funções legais do CSIS, orientações sobre técnicas de investigação, práticas de gerenciamento, padrões de cooperação com outras agências, e política de gerenciamento de arquivos e registros¹⁸⁷³.

Registre-se que, no que concerne ao controle proposto por McDonald, uma das principais medidas do Governo foi privilegiar os mecanismos de controle e revisão (*review*) no âmbito ministerial (nível 2, na classificação de Peter Gill¹⁸⁷⁴), em detrimento do controle externo (nível 3)¹⁸⁷⁵. Diante da recomendação de McDonald por dois órgãos de controle, o Governo propôs a criação do cargo de Inspetor Geral (no nível 2) e do SIRC (no nível 3)¹⁸⁷⁶. A criação do cargo de *Inspector General* (IG)¹⁸⁷⁷,

¹⁸⁷⁰ Entenda-se como *targeting* o processo de identificação de possíveis alvos da atividade de inteligência e as medidas desencadeadas para acompanhá-los.

¹⁸⁷¹ *McDonald Commission Report*, pp. 876-877.

¹⁸⁷² “*Consultation with Deputy Minister (...) 7. (1) The Director shall consult the Deputy Minister on (a) the general operational policies of the Service; and (b) any matter with respect to which consultation is required by directions issued under subsection 6(2). (...) (2) The Director or any employee designated by the Minister for the purpose of applying for a warrant under section 21 or 23 shall consult the Deputy Minister before applying for the warrant or the renewal of the warrant. (...) (3) The Deputy Minister shall advise the Minister with respect to directions issued under subsection 6(2) or that should, in the opinion of the Deputy Minister, be issued under that subsection.*” *CSIS Act*, section 7, (1-3).

¹⁸⁷³ Solicitor General, *On Course: National Security for the 1990s*, *op. cit.*, pp. 11-16.

¹⁸⁷⁴ Vide Capítulo III.

¹⁸⁷⁵ Gill (1991), *op. cit.*, p. 263.

¹⁸⁷⁶ McDonald propunha o ACSI para conduzir controle geral e o SAT para tratar de recursos contra vedações a credenciamento de segurança. O SIRC combina as funções do ACSI e do SAT, como será mais detalhado adiante.

¹⁸⁷⁷ Sítio oficial do IG do CSIS: <http://www.publicsafety.gc.ca/abt/www/igcsis/igcsis-en.asp>.

“os olhos e ouvidos do Ministro no CSIS”, foi iniciativa de grande relevância para o fortalecimento do controle executivo do serviço de inteligência¹⁸⁷⁸.

O instituto do IG e suas atribuições estão previstos em uma parte do *CSIS Act* intitulada “*Inspector General*” e compreende as seções 30 a 33 da referida lei. De acordo com a seção 30, o Governo nomeará um IG, que responde ao Vice-Ministro, e cujas funções são:

- monitorar o cumprimento pelo CSIS das regras gerais em matéria operacional, ou seja, nas atividades-fim desenvolvidas;
- revisar (*review*) as atividades-fim do Serviço;
- certificar anualmente as atividades do CSIS¹⁸⁷⁹.

De acordo com a seção 31 do *CSIS Act*, ao IG deve ser dado acesso a todas as informações disponíveis no CSIS relacionadas ao desempenho de suas funções, cabendo ao Diretor e empregados do Serviço fornecer-lhe informação, relatórios e quaisquer explicações julgadas necessárias pelo IG para o exercício de suas atribuições¹⁸⁸⁰. Registre-se que sua credencial de segurança é máxima em virtude de suas prerrogativas¹⁸⁸¹. Assim, o IG tem acesso a todas as informações de posse do CSIS ou por ele produzidas, à exceção – como também ocorre ao SIRC – das confidências de

¹⁸⁷⁸ “The obvious intent (...) is that the Inspector General should provide, for the political masters of the agency, ongoing information as its functioning. If the Solicitor General is to be politically responsible he must know what is going on in the agency, through his deputy. The Inspector General will be the ministry’s ‘eyes and ears’ on the Service.” Canada. Senate of Canada. Special Committee on the Canadian Security Intelligence Service. *Delicate Balance: A Security Intelligence Service in a Democratic Society*, *op. cit.*, p. 29.

¹⁸⁷⁹ “The primary goal of the OIG is to support the Minister in exercising Ministerial responsibility for CSIS. The goal will be pursued: (...) 1) by carrying out its review work meticulously from an independent perspective, free from narrow interests or biases, in order to add value in the collaborative search with its partners for greater effectiveness in CSIS operations; (...) 2) by making constructive contributions, in concert with other participants, that are intended to achieve continuous improvement in the effectiveness, proportionality and appropriateness of CSIS operational activities; and (...) 3) by seeking to be fully informed about CSIS’ operational activities so as to be in a position to inform the Minister of issues or matters of such importance that they warrant the Minister’s personal attention.” Canada. Office of the Inspector General of CSIS. “A strategic perspective for the Inspector General of CSIS”. Disponível em <http://www.publicsafety.gc.ca/abt/wwwa/igcsis/stratper-eng.aspx> (acesso em 25/02/2008).

¹⁸⁸⁰ “Access to information (...) 31. (1) Notwithstanding any other Act of Parliament but subject to subsection (2), the Inspector General is entitled to have access to any information under the control of the Service that relates to the performance of the duties and functions of the Inspector General and is also entitled to receive from the Director and employees such information, reports and explanations as the Inspector General deems necessary for the performance of those duties and functions.” *CSIS Act*, section 31, (1).

¹⁸⁸¹ “Compliance with security requirements (...) 32. The Inspector General shall comply with all security requirements applicable by or under this Act to an employee and shall take the oath of secrecy set out in the schedule.” *CSIS Act*, section 32.

Gabinete¹⁸⁸², limitação que provocou críticas da Comissão Especial do Senado¹⁸⁸³, que defendia o acesso completo a tudo que estivesse de posse do CSIS, como forma de garantir um controle pleno das atividades realizadas.

Na forma da seção 33 do *CSIS Act*, o Diretor da agência deve submeter relatório periódico de atividades ao Ministro, com cópia para o IG. Além desse, que costuma ser anual, relatórios específicos produzidos e encaminhados pelo Diretor ao titular da pasta também devem ser remetidos ao IG¹⁸⁸⁴. Com base nesses relatórios e em outros procedimentos de fiscalização das atividades do CSIS, o IG produz ele próprio um relatório, chamado de “Certificado”¹⁸⁸⁵. O Certificado tem validade anual, e é apresentado ao Ministro da Segurança Pública, devendo nele constar, entre outras coisas, se é satisfatório o documento também anual apresentado pelo Diretor do CSIS, bem como a apresentação das atividades do IG de monitoramento da agência¹⁸⁸⁶. Cópia do Certificado e do Relatório do Diretor do CSIS são remetidas também para o SIRC¹⁸⁸⁷, que os considerará em seu próprio relatório anual ao Ministro e ao Parlamento¹⁸⁸⁸.

Portanto, o IG tem a função de assessorar o Ministro da Segurança Pública (outrora *Solicitor General of Canada*), de maneira independente e

¹⁸⁸² “Compelling production of information (...) (2) No information described in subsection (1), other than a confidence of the Queen’s Privy Council for Canada in respect of which subsection 39(1) of the Canada Evidence Act applies, may be withheld from the Inspector General on any grounds.” *CSIS Act*, section 31, (2).

¹⁸⁸³ Canada. Senate of Canada. Special Committee on the Canadian Security Intelligence Service. *Delicate Balance: A Security Intelligence Service in a Democratic Society*, op. cit., p. 30.

¹⁸⁸⁴ “Periodic reports by Director (...) 33. (1) The Director shall, in relation to every period of twelve months or such lesser period as is specified by the Minister, submit to the Minister, at such times as the Minister specifies, reports with respect to the operational activities of the Service during that period, and shall cause the Inspector General to be given a copy of each such report.” *CSIS Act*, section 33 (1).

¹⁸⁸⁵ Os certificados do IG estão disponíveis, com as ressalvas de confidencialidade, em <http://www.publicsafety.gc.ca/abt/wwa/igcsis/igcsis-en.asp> (acesso em 25/02/2008).

¹⁸⁸⁶ “Certificates of Inspector General (...) (2) As soon as practicable after receiving a copy of a report referred to in subsection (1), the Inspector General shall submit to the Minister a certificate stating the extent to which the Inspector General is satisfied with the report and whether any act or thing done by the Service in the course of its operational activities during the period to which the report relates is, in the opinion of the Inspector General, (a) not authorized by or under this Act or contravenes any directions issued by the Minister under subsection 6(2); or (b) involves an unreasonable or unnecessary exercise by the Service of any of its powers.” *CSIS Act*, section 33 (2).

¹⁸⁸⁷ “Transmission to Review Committee (...) (3) As soon as practicable after receiving a report referred to in subsection (1) and a certificate of the Inspector General referred to in subsection (2), the Minister shall cause the report and certificate to be transmitted to the Review Committee.” *CSIS Act*, section 33 (3).

¹⁸⁸⁸ O processo de revisão e monitoramento do IG do CSIS é detalhado em Gill (1991), op. cit., pp. 264-266.

especializada, sobre as atividades-fins e políticas do CSIS¹⁸⁸⁹. Seja por meio da revisão das atividades do serviço secreto, seja pela certificação de que o desempenho do CSIS é consentâneo com os princípios democráticos e nos termos da lei, ou ainda por meio de recomendações ao Ministro para melhoria da atividade de inteligência, o IG constitui um dos aspectos mais interessantes do modelo de controle canadense¹⁸⁹⁰.

A equipe que trabalha no Escritório do IG é pequena, não alcançando duas dúzias de pessoas¹⁸⁹¹. Para a consecução do trabalho, é importante a interação do IG com o CSIS e com o SIRC. Mesmo o IG fazendo parte do secretariado do Ministério (estando, assim, no segundo nível de controle, segundo a classificação de Gill) e o SIRC sendo um órgão fora da estrutura do Poder Executivo (no terceiro nível, portanto), ambos têm atuado em cooperação nos últimos anos, exatamente com o objetivo de fortalecer o controle.

Controle Externo: o SIRC

Sem dúvida, a grande inovação em termos de controle externo produzida pela legislação canadense foi a criação do *Security Intelligence Review Committee* (SIRC). Em seu segundo relatório, relembre-se, a Comissão McDonald recomendou a criação de dois órgãos externos de controle, o *Advisory Council on Security and Intelligence* e o *Security Appeals Tribunal*¹⁸⁹². Entretanto, a opção no *CSIS Act* foi a de se criar um órgão único de controle externo, que reunisse as atribuições dos dois entes

¹⁸⁸⁹ “As one of the major participants in Canada's national security system, the Inspector General (IG) will support the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness in her statutory responsibility for CSIS by providing independent, timely, and sound advice respecting CSIS operational activities and policies. (...) This objective recognizes that the Inspector General is one of a number of players in the national security system, and that for the system as a whole to operate effectively, everyone must work together in a cooperative fashion. (...) In other words, the objective focuses on the development of solutions or remedies in a collaborative relationship with other participants in the national security system.” Office of the Inspector General of CSIS. “A strategic perspective for the Inspector General of CSIS”, *op. cit.*.

¹⁸⁹⁰ De toda maneira, há críticas ao trabalho do IG. Nos primeiros anos, por exemplo, assinalava-se a inoperância do Escritório do IG em virtude de sua equipe reduzida e das dificuldades de relacionamento com o CSIS – situação semelhante ao que aconteceu com o SIRC. No processo de revisão do *CSIS Act*, cinco anos depois de sua entrada em vigor, a Comissão Especial da Câmara dos Comuns assinalou que o IG precisava de mais independência para realizar sua tarefa. Medidas foram então tomadas para aumentar sua capacidade de atuação de maneira mais isenta. Maiores informações sobre o IG podem ser obtidas no documento “A strategic perspective for the Inspector General of CSIS”, *op. cit.*, produzido pelo *Office of the Inspector General of CSIS*.

¹⁸⁹¹ Entrevista com Eva Punklett e Arnold Zeman, respectivamente *Inspector General* e *Assistant Inspector General* do CSIS, em junho de 2006.

¹⁸⁹² Vide capítulo IV.

propostos por McDonald¹⁸⁹³. Assim foi que se estabeleceu o SIRC, regulamentado nas seções 34 a 55 do *CSIS Act*.

O SIRC é um órgão externo de revisão das atividades do CSIS, que se reporta diretamente ao Parlamento¹⁸⁹⁴. É o único órgão com mandato legal para conduzir a revisão independente e regular das atividades do CSIS¹⁸⁹⁵. Seu papel tem sido entendido como de uma instância encarregada de assegurar ao Parlamento e à sociedade canadense que o serviço de inteligência está cumprindo plenamente seu mandato tanto no que concerne à segurança do Estado quanto na preservação, em suas atividades, dos direitos e garantias individuais. Para cumprir esse objetivo, o SIRC supervisiona as atividades-fim do CSIS e investiga as reclamações e denúncias contra o serviço.

Segundo a seção 34 do *CSIS Act*, o SIRC é composto de não menos que três e não mais que cinco Conselheiros Privados da Rainha (*privy councillors*), nomeados pelo Primeiro-Ministro – consultada a oposição, bem como os líderes dos partidos que disponham de, no mínimo, doze membros na Câmara dos Comuns – para mandato de até cinco anos, renovável uma única vez por outros cinco, no máximo. Os membros do SIRC têm credencial de segurança compatível com sua atividade e os dados a que têm acesso, respondendo por qualquer violação da confidencialidade¹⁸⁹⁶.

Importante destacar que os membros do SIRC não podem ser nem Senadores nem Deputados¹⁸⁹⁷, muitos não tendo mesmo afiliação política. Com isso,

¹⁸⁹³ “As far as SIRC is concerned, having review and complaints under one body has proven advantageous. Our reviews give us the expertise to evaluate and investigate complaints more fully; at the same time, complaints give us another “window” on CSIS operations, particularly their impact on the lives of ordinary Canadians. In some jurisdictions, these functions are kept separate; but Canada’s experience suggests that there are real benefits in having them under one roof.” Testimony of Susan Pollak, as Executive Director of the Security Intelligence Review Committee, in 06/18/2007.

¹⁸⁹⁴ Testimony of Susan Pollak, as Executive Director of the Security Intelligence Review Committee.

¹⁸⁹⁵ “The Security Intelligence Review Committee is the only body with the legal mandate and expertise to carry out ongoing, independent review of the activities of CSIS. SIRC was established under the *CSIS Act* (1984) to provide assurance to the Parliament of Canada and to Canadians that CSIS is acting in accordance with the law, policy and Ministerial Direction in the performance of its duties and functions. In doing so, SIRC seeks to ensure that CSIS respects the fundamental rights and freedoms of Canadians.” Canada. Security Intelligence Review Committee (SIRC). *SIRC Annual Report 2006–2007 – An Operational Review of the Canadian Security Intelligence Service*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2007, p. 3. [SIRC Annual Report 2006-2007].

¹⁸⁹⁶ “Compliance with security requirements (...) 37. Every member of the Review Committee and every person engaged by it shall comply with all security requirements applicable by or under this Act to an employee and shall take the oath of secrecy set out in the schedule.” *CSIS Act*, section 37.

¹⁸⁹⁷ A condição para ser indicado membro do SIRC é pertencer ao *Privy Council*, o Conselho Privado da Rainha, sobre o qual se tratou no Capítulo IV. Já aconteceu de indicados para o SIRC que não eram Conselheiros serem nomeados para o *Privy Council* para depois assumirem o SIRC.

percebe-se a opção, no Canadá, por um órgão de controle externo composto por não-parlamentares, apesar de prestar contas diretamente ao Parlamento. Também a consulta ao Líder da Oposição e aos demais líderes de partido tem por objetivo fazer com que o SIRC reflita a composição da Câmara dos Comuns, em alusão à Comissão Parlamentar que nunca foi criada. Entretanto, na prática, nunca se conseguiu verdadeiramente a composição do Parlamento¹⁸⁹⁸. O *Bloc Québécois*, por exemplo, dificilmente conseguiria ter alguém que o represente no SIRC, apesar de ser atualmente o terceiro partido na Câmara dos Comuns¹⁸⁹⁹.

O mandato do SIRC é definido nas seções 38 e 39 do *CSIS Act*. Compete ao órgão de controle externo conduzir revisões das atividades-fim do CSIS no desempenho de suas funções¹⁹⁰⁰. Compete ao SIRC, portanto:

- examinar os relatórios do Diretor do CSIS e os Certificados do Inspetor Geral no que concerne às atividades-fim do Serviço;
- examinar as instruções do Ministro ao Serviço;
- examinar os acordos celebrados entre o CSIS e os governos provinciais – ou uma de suas secretarias¹⁹⁰¹ – e com as forças policiais provinciais para lhes fornecer análises e avaliações de segurança¹⁹⁰², e revisar a informação e a inteligência trocadas e transmitidas em virtude desses acordos;

¹⁸⁹⁸ *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 266.

¹⁸⁹⁹ Para a atual composição da Câmara dos Comuns no Parlamento do Canadá (39ª Legislatura), vide <http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/partystandings/standings-e.htm> (acesso em 27/02/2008). Sobre isso a Comissão Arar assinala: “Some members of SIRC have been without past political affiliation. It has not been possible for SIRC to continue to mirror Parliament following major electoral changes in party representation, such as after the 1993 general election. There has never been an appointment of a member with past affiliation with the *Bloc Québécois* (although the leader of that party in the House has consulted over the appointment of members from the province of Quebec). Moreover, it took six years following the appearance of the Reform Party / Canadian Alliance as an official party in the House for it to gain a representative on SIRC. There has always been one member with past affiliations to the New Democratic Party.” *Arar Commission Report, Dec/2006*, pp. 301-302, nota 202. Em conversas com especialistas canadenses, em 2006, alguns assinalaram as dificuldades práticas e políticas em se ter alguém com tendências separatistas ou que representasse o separatismo *québécois* no órgão de controle do serviço de inteligência.

¹⁹⁰⁰ Essas funções do CSIS estão definidas nas seções 12 a 17 do *CSIS Act*.

¹⁹⁰¹ No Canadá, as secretarias provinciais são chamadas ministérios.

¹⁹⁰² Lembre-se que o CSIS presta apoio aos governos provinciais e municipais em assuntos de inteligência.

- examinar os acordos do CSIS com governos estrangeiros ou organizações internacionais, e revisar a informação e a inteligência trocadas e transmitidas em virtude desses acordos;
- examinar os acordos entre o CSIS e os órgãos federais e ministérios, e revisar a informação e a inteligência trocadas e transmitidas em virtude desses acordos;
- examinar os relatórios apresentados pelo Diretor do CSIS referentes a potenciais condutas ilegais de oficiais do Serviço;
- monitorar as solicitações feitas pelos ministros da Defesa e dos Assuntos Estrangeiros para que o CSIS os assessore, no interior do Canadá, na reunião de dados e produção de inteligência relacionados a governos estrangeiros;
- examinar as diretrizes e regulamentações do serviço;
- reunir e analisar as estatísticas sobre atividades operacionais (atividades-fim) do CSIS¹⁹⁰³.

Outro aspecto importante do mandato do SIRC consiste em assegurar que as atividades do CSIS sejam conduzidas de acordo com a Lei, com os regulamentos e as instruções do Ministro, e que o Serviço não esteja realizando suas atividades de maneira arbitrária, excessiva ou desnecessária. Nesse sentido, a preocupação envolve claramente a necessidade de garantia da segurança por meio da atividade de inteligência conduzida pelo CSIS diante da consciência de que abusos não podem ser cometidos, mas que determinados grupos usam o escudo da proteção aos direitos e liberdades individuais para ameaçar o Canadá e seus aliados¹⁹⁰⁴. O SIRC pode, ainda, examinar os relatórios

¹⁹⁰³ “SIRC carries out reviews to determine whether CSIS has acted appropriately in the performance of its duties and functions, and met all requirements set out in law, Ministerial direction and operational policy. SIRC’s reviews are not intended to provide oversight of current CSIS activities, but rather to examine CSIS’s performance on a retrospective basis. The findings of an individual review are not intended to be a judgement on CSIS’s operations as a whole. (...) Each review provides a “snapshot” of a Service operation or program at a defined period in time. The reviews may include findings or recommendations. SIRC’s recommendations are not binding; rather, its role is to advise and comment, so that CSIS may take steps to modify policies and procedures as needed. SIRC’s reviews are sent to the CSIS Director, the Inspector General of CSIS, and in the case of Section 54 reports, directly to the Minister of Public Safety.” Extraído da página oficial do SIRC na internet, no tópico “SIRC’s Role and Responsibilities” (disponível em <http://www.sirc.gc.ca/nwsspr/bkgdci/rolres-eng.html>, acesso em 01/03/2008).

¹⁹⁰⁴ “SIRC recognizes that the conduct of security intelligence agencies can prompt impassioned debate about whether the ends can ever justify the means. We also have first-hand knowledge that there are

do IG para verificar questões particulares e apresentar suas próprias conclusões e recomendações às atividades do CSIS¹⁹⁰⁵.

Além do relatório anual apresentado ao Parlamento, com cópia ao Ministro da Segurança Pública¹⁹⁰⁶, o SIRC pode produzir relatórios específicos sobre quaisquer questões de sua competência. Esses relatórios podem ser encaminhados diretamente ao Ministro – que, inclusive, pode solicitar ao SIRC produzi-los. Entre 1984 e 2006, foram apresentados 37 relatórios especiais do SIRC¹⁹⁰⁷, na forma da seção 54 do *CSIS Act*¹⁹⁰⁸. Entre esses documentos, a título de exemplo, estão um relatório sobre as atividades do SIRC relacionados ao Caso Arar e outros dois sobre a cooperação CSIS-RCMP. Em 2005 e 2006, também o SIRC também examinou a atuação do CSIS no que ficou conhecido como o Caso Mohamed Mansour Jabarah, um cidadão canadense, membro da Al Qaeda e líder de uma célula terrorista, que teria planejado atentados contra as embaixadas dos EUA e de Israel em Cingapura e Manila. A revisão das atividades do CSIS no Caso em tela foi objeto do Relatório Anual de 2006-2007¹⁹⁰⁹, no qual o SIRC mostrou-se bastante crítico da atuação do CSIS e apresentou recomendações¹⁹¹⁰.

Ao SIRC compete, ademais, investigar duas categorias de reclamações: as relacionadas a “quaisquer atividades do Serviço” e as sobre recusas relativas a

individuals who will seek to exploit Canada's rights and freedoms in order to harm our country, our citizens and our neighbours and friends around the world. (...) SIRC recognizes that police and security intelligence agencies in the post 9/11 world must deal with daunting challenges, including globalized and technologically sophisticated terrorist groups. We also know that the relative safety that Canadians enjoy is thanks in large part to the efforts of these same agencies on our behalf. But the obligation to ensure public safety ought not to reduce in any way respect for the rule of law.” SIRC Annual Report 2006-2007, pp. v-vi.

¹⁹⁰⁵ “40. For the purpose of ensuring that the activities of the Service are carried out in accordance with this Act, the regulations and directions issued by the Minister under subsection 6(2) and that the activities do not involve any unreasonable or unnecessary exercise by the Service of any of its powers, the Review Committee may (a) direct the Service or Inspector General to conduct a review of specific activities of the Service and provide the Committee with a report of the review; or (b) where it considers that a review by the Service or the Inspector General would be inappropriate, conduct such a review itself.” *CSIS Act, section 40.*

¹⁹⁰⁶ Todos os relatórios anuais do SIRC, desde o primeiro de 1984, estão disponíveis em <http://www.sirc.gc.ca/anrran/index-eng.html> (acesso em 01/03/2008).

¹⁹⁰⁷ *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 267.

¹⁹⁰⁸ “Special reports (...) 54. The Review Committee may, on request by the Minister or at any other time, furnish the Minister with a special report concerning any matter that relates to the performance of its duties and functions.” *CSIS Act, section 54.*

¹⁹⁰⁹ *SIRC Annual Report 2006-2007*, pp. 18-22.

¹⁹¹⁰ “Jabarah is a terrorist but also a Canadian citizen, and no matter how despicable his actions, the Charter conferred on him certain fundamental rights. SIRC's mission is to protect Canadians' rights by ensuring that CSIS acts within the law. Therefore, the Service must comply with the Charter in carrying out its investigations as mandated by the CSIS Act, no matter what unexpected circumstances may arise.” *SIRC Annual Report 2006-2007*, p. 22.

credenciamento de segurança de servidores públicos, candidatos a cargos públicos ou particulares que celebrem contrato com o governo¹⁹¹¹. O mandato do SIRC envolve, ademais, a investigação sobre:

- relatórios que o Ministro da Cidadania envia ao SIRC por força da seção 19 do *Citizenship Act* sobre recomendações de recusa à concessão de cidadania ou sobre certificado de repúdio a pessoa de quem se tenha motivos razoáveis para suspeitar que possa representar ameaça ao Canadá ou participar em ações criminosas passível dessa punição;
- representações formuladas pela Comissão Canadense de Direitos Humanos nos termos da seção 45 do *Canadian Human Rights Act*, quando um ministro informa à Comissão que determinada reclamação, apresentada à Comissão com base na referida lei, está sob a égide da segurança nacional.

Procedimento de Revisão (Review)

No que concerne aos procedimentos de revisão conduzidos pelo SIRC, é importante registrar que este possui servidores com credenciamento para acessar documentos sigilosos e realizar a revisão do CSIS. São os chamados “*liaison officers*” (*agents de liaison*). Uma vez que a maioria dos documentos sob análise são sigilosos, o SIRC tem um escritório exclusivo na sede do CSIS, em Ottawa, com toda a infraestrutura necessária para que seus funcionários exerçam suas atividades de controle¹⁹¹². Ressalte-se que o pessoal do SIRC tem credencial permanente de segurança compatível com suas atribuições¹⁹¹³.

¹⁹¹¹ *CSIS Act*, seções 41 a 46.

¹⁹¹² Trata-se de medida importante que pode serve de modelo para outros órgãos de controle externo. De fato, tremendamente válida é a idéia de manter um posto dentro do órgão controlado, de modo a se dificultar sobremaneira a perda ou divulgação de dados sigilosos de posse do serviço de inteligência.

¹⁹¹³ “*To fulfill its mandate, SIRC directs staff to undertake a number of reviews each year. These provide a retrospective examination and assessment of specific CSIS investigations and functions. Under the CSIS Act, SIRC has virtually unlimited power to review CSIS’s performance. With the sole exception of Cabinet confidences, SIRC has the absolute authority to examine all information concerning CSIS’s activities, no matter how highly classified that information may be. (...) Each review includes SIRC’s findings and recommendations. Upon completion, the report is forwarded to the Director of CSIS and the Inspector General of CSIS.*” *SIRC Annual Report 2006-2007*, p. 3.

As normas empregadas pelo SIRC em sua revisão estão contidas em quatro tipos de instrumentos básicos, que constituem o arcabouço legislativo e político que orienta as atividades do CSIS. São elas:

- o *CSIS Act*;
- as instruções ministeriais, que constituem o principal instrumento por meio do qual o Ministro da Segurança Pública exerce sua autoridade sobre o CSIS. Por meio delas, o Ministro fornece as diretrizes gerais ao Diretor. Compreendem comandos sobre uma vasta gama das atividades do Serviço. O SIRC fiscaliza todas essas instruções ministeriais e as mudanças delas decorrentes;
- as exigências anuais em matéria de inteligência e segurança doméstica (*national requirements for security intelligence*), as quais são apresentadas anualmente pelo Ministro para prover o CSIS com orientações sobre as áreas em que deve concentrar seus esforços de investigação e como o Serviço deve melhor desempenhar suas atividades de coleta/busca, análise e produção de conhecimento, bem como as outras funções de sua competência;
- as políticas operacionais do CSIS referentes às regras que se aplicam a todo o conjunto das atividades operativas (atividades-fim). O SIRC revisa regularmente todas as atualizações das políticas operacionais do CSIS.

Anualmente, o SIRC elabora um plano de trabalho relativo a suas atividades de revisão, chamado plano de pesquisa (*research plan*). A cada ano, são selecionados tópicos para aprofundamento das investigações (revisão), cuja escolha baseia-se, entre outras coisas, em¹⁹¹⁴:

- prioridades de atuação do CSIS;
- atividades particulares que possam implicar em potenciais violações ou intrusões nos direitos e liberdades individuais;
- prioridades e preocupações emergentes no Parlamento e na sociedade canadenses;

¹⁹¹⁴ Todo esse processo de revisão pode ser observado nos relatórios anuais.

- o relatório classificado sobre as atividades-fim que o Diretor do CSIS submete anualmente ao Ministro;
- a avaliação regular de cada setor operacional do Serviço e das atividades-fim desenvolvidas por seus escritórios regionais, bem como dos postos no exterior¹⁹¹⁵;
- a necessidade de examinar regularmente todos os serviços, deveres e funções do CSIS;
- os eventos suscetíveis de representar ameaça à segurança do Canadá;
- problemas e preocupações mencionados em relatórios anteriores do SIRC;
- os compromissos do SIRC em reexaminar questões específicas;
- assuntos referentes à função do Comitê de tratar de representações contra o CSIS;
- novas orientações estratégicas ou iniciativas anunciadas pela direção do CSIS ou pelo Governo.

Destaque-se que as revisões específicas e as desencadeadas sob a égide da seção 54 do *CSIS Act* têm adquirido importância nos últimos anos, particularmente em virtude do recrudescimento do terrorismo como ameaça. Entre 2004 e 2005, por exemplo, o SIRC conduziu 11 revisões específicas e uma sob a seção 54¹⁹¹⁶, enquanto entre 2005 e 2006 o foco da revisão foi sobre as atividades do CSIS de investigação de uma organização suspeita de angariar fundos no Canadá para financiamento do terrorismo¹⁹¹⁷, e outras nove entre 2006 e 2007¹⁹¹⁸ – a Tabela VI.1 apresenta as revisões

¹⁹¹⁵ “During the period under review [2006-2007], CSIS maintained a number of Security Liaison Officer (SLO) posts around the world—the number and locations of which are classified, except for those in London, Paris and Washington. These posts work with Citizenship and Immigration Canada to process immigration requests. They also exchange security intelligence information, provide advice to senior staff of the Canadian Mission or Embassy, and liaise with foreign security and intelligence agencies with whom the Service has approved arrangements. (...) SIRC examined how the Service managed its relationships at the post as well as all information exchanges with relevant foreign security and intelligence agencies. SIRC also inquired into the management of CSIS staff at the post, visits to and from the region, and examined the assessments of those agencies with whom the SLO cooperates, a profile of the post itself, and all CSIS studies or reports pertaining to the countries which fall under the post’s areas of responsibility. In particular, SIRC evaluated the impact of the immigration security screening workload on other SLO functions.” *SIRC Annual Report 2006-2007*, p. 5.

¹⁹¹⁶ *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 269.

¹⁹¹⁷ *SIRC Annual Report 2005-2006*, p. 5.

¹⁹¹⁸ *SIRC Annual Report 2006-2007*, p. 7.

realizadas pelo SIRC em 2006-2007. Dos relatórios do SIRC, repita-se, provêm recomendações ao CSIS e mesmo ao Governo. Entre sua criação, em 1984, e junho de 2007, o SIRC concluiu 168 revisões, contendo 383 recomendações, das quais cerca de 70% foram acolhidas pelas autoridades de inteligência¹⁹¹⁹. No início de 2008, essas revisões já chegavam a 178¹⁹²⁰.

Tabela VI.1. Atividades do SIRC – 2006-2007 Revisões (Reviews) Realizadas	
Revisão	Assunto
2006-1	Revisão de um posto no exterior.
2006-2	Revisão das atividades em um escritório regional.
2006-3	Revisão de uma investigação de contraterrorismo.
2006-4	Revisão de atividade no âmbito da seção 16 do <i>CSIS Act</i> (inteligência externa).
2006-5	Revisão de uma investigação de contraterrorismo.
2006-6	Revisão da cooperação e intercâmbio de inteligência como consequência do 11/09/2001.
2006-7	Revisão de procedimento de pesquisa para credenciamento de segurança fora do âmbito federal.
2006-8	Revisão ainda não concluída quando da publicação do Relatório 2006-2007.
2006-9	Revisão da Unidade de Contra-Espionagem do CSIS.
Especial	Relatório nos termos da seção 54 do <i>CSIS Act</i> : Exame do Caso Mohammed Mansour Jabarah.
<i>Fonte: SIRC Annual Report 2006-2007</i>	

Ao realizar essas revisões, o SIRC propõe-se a analisar todos os documentos e arquivos relevantes – a critério do próprio pessoal do Comitê ou em virtude de metodologia específica de análise –, tanto em papel quanto em formato eletrônico, ordens judiciais (e os pedidos que as fundamentam), relatórios operacionais, comunicações internas do CSIS, arquivos de trocas de informações entre o CSIS e outras agências, entre outros. O SIRC também conduz entrevistas com funcionários do CSIS e recebe *briefings* destes.

¹⁹¹⁹ *Testimony of Susan Pollak, as Executive Director of the Security Intelligence Review Committee, in 06/18/2007.* Atente-se para o fato de que as recomendações do SIRC não são compulsórias.

¹⁹²⁰ A lista de todas as revisões feitas pelo SIRC encontra-se no Anexo deste trabalho. Também está disponível em <http://www.sirc.gc.ca/opbapb/lrslse-eng.html> (acesso em 06/03/2007).

Em cada processo de revisão, segundo Susan Pollak, a atual Diretora Executiva do SIRC, são examinadas questões essenciais, como a motivação do CSIS para suspeitar de uma ameaça à segurança nacional, a proporcionalidade entre o nível da investigação e a gravidade da ameaça, o intercâmbio de informações entre o Serviço e outras agências (domésticas e estrangeiras), e se o CSIS respeitou os direitos individuais e agiu dentro da legalidade em seu trabalho¹⁹²¹. A partir desses trabalhos, o relatório conterá críticas e recomendações sobre os procedimentos operacionais e a adequação desses ao arcabouço legal e à prática democrática.

A Diretora Executiva do SIRC comentou, ainda, que as revisões duram normalmente meses, e envolvem reuniões e debates intensivos com o CSIS, e o exame de milhares de páginas de documentos. Uma vez concluída uma revisão, esta é encaminhada para o Diretor do CSIS e para o Inspetor Geral, quando não diretamente para o Ministro da Segurança Pública. São feitos sumários ostensivos, em que são retiradas observações e informações sobre segurança nacional. Esses sumários irão compor o Relatório Anual que será encaminhado ao Parlamento. Registre-se que o Relatório Anual é, portanto, ostensivo, e que o Parlamento não tem acesso a dados sigilosos analisados pelo SIRC¹⁹²².

Outra observação interessante feita por Pollak em audiência pública do Senado foi que, apesar de serem os Relatórios Anuais o principal instrumento por meio do qual o Parlamento e os cidadãos canadenses são informados dos trabalhos do SIRC, o órgão tem implementado um programa de comunicação social. Embora ainda modesta, essa iniciativa do SIRC compreende apresentações públicas de seu Presidente, e participação dos demais membros do órgão e seus diretores em eventos como simpósios internacionais e conferências em universidades¹⁹²³.

¹⁹²¹ “In each of its reviews, the committee examined several essential questions, such as: Did CSIS have reasonable grounds to suspect a threat to the security of Canada? Was the level of investigation proportionate to the seriousness of the threat? Did exchanges of information between CSIS and domestic and foreign partners comply with the agreements and the caveats that govern information sharing in each case? Last but not least, did the service’s investigation respect the rights of individuals who were involved in lawful activities such as protest or dissent?” Testimony of Susan Pollak, as Executive Director of the Security Intelligence Review Committee, in 06/18/2007.

¹⁹²² Testimony of Susan Pollak, as Executive Director of the Security Intelligence Review Committee, in 06/18/2007.

¹⁹²³ Em 2005, por exemplo, o Vice-Diretor Executivo do SIRC, Tim Farr, esteve em Brasília, no Seminário Internacional sobre Atividade de Inteligência promovido pelo GSI e pela ABIN, tratando da perspectiva canadense de controle dos serviços de informações. A exposição de Farr está disponível em http://www.sirc.gc.ca/nwsspr/spcdsc/20051220_brasilia-eng.html (acesso em 01/03/2008). Outras conferências podem ser acessadas em <http://www.sirc.gc.ca/nwsspr/spcdsc/index-eng.html>.

Autorização de investigações (*Targeting*)

Relembre-se que, no CSIS, há um órgão sênior de autorização para atividades do Serviço que envolvam um nível maior de intrusão, o TARC. Em seu processo de revisão, o SIRC examina decisões do TARC para averiguar se ocorreram em conformidade com o *CSIS Act* e outros dispositivos legais. São considerados aspectos técnicos e operacionais na avaliação das decisões do TARC e dos trabalhos desenvolvidos pelo CSIS a partir delas.

Também são supervisionadas, anualmente, as autorizações de investigação para uma região específica, de modo que o órgão de controle possa avaliar como os escritórios regionais do CSIS têm lidado com as ordens de Ottawa¹⁹²⁴. Nessas avaliações, o SIRC verifica o processo de autorização e a investigação desencadeada no escritório regional, a solicitação e execução de ordens judiciais, a realização de operações especiais, a contratação, treinamento e gerenciamento de recursos humanos, a cooperação com agências domésticas e os procedimentos de segurança interna.

Inteligência Externa

Segundo a seção 16 do *CSIS Act*, o CSIS tem atribuições de reunir inteligência externa em virtude de demanda do Ministro das Relações Exteriores ou do Ministro da Defesa, e mediante autorização do Ministro da Segurança Pública¹⁹²⁵. Entenda-se, inteligência externa aquela produzida a partir de dados sobre “recursos, intenções ou atividades” de um Estado estrangeiro ou de pessoa que não seja cidadã canadense ou residente permanente no Canadá¹⁹²⁶. Os referidos dados devem ser coletados dentro do território canadense. Destaque-se que o acesso ao banco de dados

¹⁹²⁴ “SIRC regularly reviews, on a rotating basis, the activities and investigations of CSIS in each region of Canada. These regional reviews provide insight into how investigations authorized by CSIS Headquarters are implemented in the field. They also help SIRC gain a better understanding of the priorities and challenges of individual regional offices.” *SIRC Annual Report 2006-2007*, p. 6.

¹⁹²⁵ “If the Minister of Public Safety agrees with the request, it is passed to the Director of the Service, along with written concurrence and direction. CSIS may retain in its Section 12 database any foreign intelligence it collects only if it aids investigations falling under Section 12 of the *CSIS Act*. (...) The Act specifically prohibits any Section 16 collection being directed at Canadian citizens, landed immigrants or Canadian corporations. In the event that CSIS chooses not to retain Section 16 information for a Section 12 investigation, SIRC’s jurisdiction ends once the material has been provided to the requesting minister.” *SIRC Annual Report 2006-2007*, p. 9.

¹⁹²⁶ *CSIS Act*, s. 16. Para maiores informações, vide capítulo IV.

do CSIS sobre inteligência externa restringe-se a um grupo bem específico de oficiais da agência¹⁹²⁷.

Parte da tarefa do SIRC no âmbito da seção 16 do *CSIS Act* envolve a revisão de arquivos de trabalho do CSIS, com o objetivo de identificar possíveis erros. Também verifica a retenção de inteligência externa pelo CSIS. Verifica, ainda, a propriedade da manutenção de dados no CSIS recebidos de outras agências, como o CSE¹⁹²⁸.

Em 1987, um acordo entre os três Ministérios (Defesa, Relações Exteriores e Interior – então a pasta do *Solicitor General*) estabeleceu as funções e responsabilidades de todas as partes envolvidas na seção 16 do *CSIS Act*. No âmbito da Defesa estava o CSE, cuja atividade era prover assistência técnica na coleta de inteligência externa. O SIRC então verifica se a inteligência produzida a partir desses procedimentos não viola os dispositivos da lei canadense – ou seja, se pessoas e organizações canadenses foram preservadas¹⁹²⁹.

Acordos com organizações e Estados estrangeiros

O SIRC também examina aspectos dos acordos celebrados entre o CSIS e organismos estrangeiros. E assinala relações em que o CSIS deve estar vigilante para não cometer deslizes ou infrações às leis canadenses e à proteção aos direitos humanos

¹⁹²⁷ *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 271.

¹⁹²⁸ “When reviewing section 16 activities, SIRC scrutinizes CSIS requests for information made to the CSE to ensure that they are appropriate and comply with existing law and policy. The reports that CSE provides to CSIS are “minimized” in order to comply with the prohibition on the collection of information on Canadian nationals and Canadian companies. For example, the actual identity of Canadians contained in CSE reports provided to CSIS is shielded by employing phrases such as “a Canadian business person.” In specific circumstances, however, CSIS may request identities from the CSE if it can show that the information relates to activities that could constitute a threat to the security of Canada. In its 2000–2001 report, SIRC reported one request that had involved a prominent Canadian who had been approached by a foreign national, and a second request concerning a sensitive institution (trade union, media organization, religious body or university campus) involved in political campaigns in a foreign country. CSIS informed SIRC that the information obtained had been removed from its files following the SIRC review in which the problem had been identified.” *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 271.

¹⁹²⁹ “Section 16 information which CSE provides to the Service is routinely “minimized” to comply with various directions governing the prohibition against targeting Canadian nationals and Canadian businesses. Thus, the name of a Canadian person or entity, collected incidentally, would be reported to the Service using language such as “a Canadian person” or “a Canadian company.” Under specific circumstances defined in policy, the Service may request identification from CSE if it can demonstrate that the information relates to activities that could constitute a threat to the security of Canada as defined in Section 2 of the *CSIS Act*.” *SIRC Annual Report 2006-2007*, pp. 9-10.

ao receber informação ou inteligência de outro país ou de agência que tenha cometido essas infrações para produzir o conhecimento.

O Comitê também examina as trocas de informação conduzidas com base em acordos internacionais quando faz a revisão das atividades dos oficiais de ligação (*Security Liason Officer – SLO*) no exterior. Nessas revisões, o SIRC avalia as relações do CSIS com agências de segurança e inteligência estrangeiras, o gerenciamento e os controles sobre a informação e a inteligência que lhes são transmitidas pelo CSIS, o perfil dos postos e as análises produzidas pelos estrangeiros e fornecidas aos canadenses por meio dos SLO, a natureza da informação reunida e difundida, entre outros aspectos¹⁹³⁰.

No curso de seu trabalho, o SIRC pode identificar situações em que as políticas silenciam ou são inadequadas. Nesses casos, são formuladas recomendações. Exemplo disso está no Relatório Anual de 2004-2005, no qual o Comitê recomendou ao CSIS que criasse políticas sobre preparação, atualização e apresentação ao SIRC dos documentos do Serviço sobre intercâmbio de informação e inteligência com organizações estrangeiras¹⁹³¹.

Ordens Judiciais (*Warrants*)

Compete também ao SIRC examinar a atuação do CSIS na solicitação de mandado judicial para realizar certas operações. O SIRC analisa aspectos como obtenção e execução das autorizações judiciais, as decisões da Corte – que as autoriza – e os regulamentos desse processo¹⁹³². Uma vez que não tem condições de analisar todas as ordens judiciais solicitadas e concedidas ao CSIS, o SIRC o faz por meio de

¹⁹³⁰ “*Security Liaison Officer (SLO) post audits address the Committee’s obligation, under section 38(a)(iii) of the CSIS Act, to examine the Service’s performance of its duties and functions in connection with arrangements with foreign governments and institutions thereof. By focusing on a single CSIS security liaison post, the Committee is able to review the Service’s relations with foreign security and intelligence agencies, the management of controls over the dissemination of CSIS information, post profiles and foreign agency assessments prepared by the SLO and the nature of the information collected and disclosed. The audit also allows the Committee to identify developments, pressures and emerging issues specific to the post and the foreign agencies within the post’s ambit.*” *SIRC Annual Report 2001–2002*, p. 16.

¹⁹³¹ *SIRC Annual Report 2004–2005*, p. 32.

¹⁹³² “*Warrants are one of the most powerful and intrusive tools in the hands of any department or agency of the Government of Canada. For this reason alone, their use bears continued scrutiny, which task the Committee takes very seriously. In addition, our review of the Service’s handling of warrants provides insights into the entire breadth of its investigative activities and is an important indicator of the Service’s view of its priorities.*” *SIRC Annual Report 2001–2002*, p. 48.

amostragem¹⁹³³. Reúne, ainda, estatísticas sobre esses mandados¹⁹³⁴. A título de exemplo, as estatísticas dos anos de 2004 a 2007 são apresentadas na Tabela VI.2.

Assim, ao analisar uma ordem judicial, o SIRC considera aspectos processuais do mandado, começando pelo pedido que o fundamenta. Verifica, por exemplo: se as alegações do CSIS para o pedido foram corretamente baseadas em fatos e sustentadas em documentação; se a requisição de poderes foram justificadas e razoáveis; se o CSIS cumpriu com o estritamente estabelecido pela ordem judicial¹⁹³⁵.

Tabela VI.2.			
Estatísticas do SIRC sobre Ordens Judiciais para o CSIS			
	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Mandados novos	40	24	42
Mandados substituídos ou renovados	207	203	134
Total	247	227	176*
* Dos quais 25 mandados urgentes Fonte: <i>SIRC Annual Report 2006-2007</i>			

A título de exemplo, no Relatório de 1998-1999, o SIRC assinalou que havia examinado os pedidos de uma determinada região relacionados a investigações sobre dois grupos terroristas. O resultado da revisão foi de que foi a assertiva do SIRC de que havia encontrado enunciados nos pedidos que não traduziam fielmente nem a inteligência nem as fontes abertas utilizadas pelo CSIS¹⁹³⁶. Trata-se de observação, portanto, de irregularidade do Serviço na solicitação de autorização judicial para aprofundar suas investigações. Não foi possível identificar qual a resposta do CSIS à referida observação do Comitê.

¹⁹³³ "(...) SIRC does not have the resources to examine all warrants granted to the Service. It does, however, look at a certain number of warrants as part of its annual review activity." *SIRC Annual Report 2006–2007*, p. 52.

¹⁹³⁴ "The Committee compiles statistics quarterly on CSIS warrant affidavits and on warrants granted by the Federal Court. We track several kinds of information annually, including the number of persons and targeted groups subject to warrant powers." *SIRC Annual Report 2001–2002*, p. 48.

¹⁹³⁵ *SIRC Annual Report 2006–2007*, p. 53.

¹⁹³⁶ *SIRC Annual Report 1998–1999*, p. 39.

Reclamações (*Complaints/Plaintes*)

Além da revisão, a outra função importante do SIRC estabelecida no *CSIS Act* é a de receber e averiguar as reclamações (queixas ou denúncias) do público contra o CSIS¹⁹³⁷. A Lei dedica suas seções 41 a 52 às *complaints*. Segundo a seção 41, qualquer pessoa pode apresentar uma reclamação contra o CSIS perante o SIRC, que tem a obrigação de iniciar um inquérito ou investigação a esse respeito. Há um juízo de admissibilidade preliminar, a cargo do próprio Comitê¹⁹³⁸.

Praticamente todos os processos sobre *complaints* têm início com uma representação, que pode ser feita por escrito, pessoalmente ou mesmo por telefone. Compete ao SIRC responder prontamente à questão e, quando necessário, instruir o reclamante sobre os requisitos legais para formalizar seu pleito. Além de denúncias contra as atividades operacionais do CSIS – queixa contra qualquer ato realizado pela agência na forma da seção 41 do *CSIS Act* –, outro fundamento para as reclamações é a negativa de credencial de segurança (*denial of security clearance*) ocasionada por uma informação produzida pelo Serviço¹⁹³⁹, prevista na seção 42 da mesma Lei. A tabela VI.3 apresenta um resumo dos aspectos essenciais das reclamações segundo o *CSIS Act*. Há, ainda, as reclamações no âmbito da *Canadian Human Rights Commission* e os

¹⁹³⁷ “*Functions of Review Committee (...) 38. The functions of the Review Committee are (...) (c) to conduct investigations in relation to (...) (i) complaints made to the Committee under sections 41 and 42 (...)*” *CSIS Act*, s. 38.

¹⁹³⁸ “*Complaints (...) 41. (1) Any person may make a complaint to the Review Committee with respect to any act or thing done by the Service and the Committee shall, subject to subsection (2), investigate the complaint if (a) the complainant has made a complaint to the Director with respect to that act or thing and the complainant has not received a response within such period of time as the Committee considers reasonable or is dissatisfied with the response given; and (b) the Committee is satisfied that the complaint is not trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith.*” *CSIS Act*, s. 41.

¹⁹³⁹ “*Denial of security clearance (...) 42. (1) Where, by reason only of the denial of a security clearance required by the Government of Canada, a decision is made by a deputy head to deny employment to an individual or to dismiss, demote or transfer an individual or to deny a promotion or transfer to an individual, the deputy head shall send, within ten days after the decision is made, a notice informing the individual of the denial of the security clearance. (...) (2) Where, by reason only of the denial of a security clearance required by the Government of Canada to be given in respect of an individual, a decision is made to deny the individual or any other person a contract to provide goods or services to the Government of Canada, the deputy head concerned shall send, within ten days after the decision is made, a notice informing the individual and, where applicable, the other person of the denial of the security clearance. (...) Receipt and investigation of complaints (...) (3) The Review Committee shall receive and investigate a complaint from (a) any individual referred to in subsection (1) who has been denied a security clearance; or (b) any person who has been denied a contract to provide goods or services to the Government of Canada by reason only of the denial of a security clearance in respect of that person or any individual. (...) (4) A complaint under subsection (3) shall be made within thirty days after receipt of the notice referred to in subsection (1) or (2) or within such longer period as the Review Committee allows.*” *CSIS Act*, s. 42.

inquéritos fundamentados nos relatórios do Ministro no que concerne ao *Citizenship Act*¹⁹⁴⁰.

Tabela VI.3. Reclamações da Competência do SIRC segundo o <i>CSIS Act</i>	
Segundo a Seção 41	Segundo a Seção 42
<p>Segundo a seção 41 do <i>CSIS Act</i>, o SIRC tem competência para tratar das reclamações feitas por “qualquer pessoa” contra qualquer ato ou atividade realizados pelo CSIS.</p> <p>Para que o SIRC inicie um inquérito, duas condições devem ser atendidas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. O reclamante deve primeiro ter apresentado sua denúncia ao Diretor do CSIS e não ter recebido qualquer resposta em “um período razoável de tempo” (cerca de 30 dias), ou estar insatisfeito com a resposta do Diretor do Serviço; e 2. O SIRC deve estar convencido de que a denúncia não é trivial, frívola, vexatória ou feita por má fé. <p>O SIRC não pode investigar denúncia que possa ser apresentada com fundamento em outras infrações previstas expressamente no <i>CSIS Act</i> ou no <i>Public Service Labour Relations Act</i>.</p>	<p>No que concerne aos credenciamentos de segurança (<i>security clearances</i>) previsto no <i>CSIS Act</i>, a seção 42 da referida Lei estabelece que o SIRC tem competência para receber reclamações de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Qualquer pessoa recusada para um emprego na esfera federal em virtude de manifestação negativa do CSIS com base em pesquisa de vida pregressa para credenciamento de segurança. 2. Qualquer empregado/servidor federal que seja demitido, removido, transferido, tenha pedido de transferência negado ou não seja promovido pelas mesmas razões do item anterior; ou 3. Qualquer pessoa que tenha contrato de fornecimento de bens ou serviços para o governo federal recusado pelas razões do item 1. <p>Essa categoria de reclamações deve requer sua apresentação dentro de 30 dias a partir da negativa de <i>security clearance</i>. O prazo pode ser estendido pelo SIRC caso julgue que há motivos suficientes para isso.</p>
Fontes: <i>SIRC Annual Report 2006-2007</i> e <i>CSIS Act</i>	

¹⁹⁴⁰ “Under Section 41 of the *CSIS Act*, SIRC can investigate “any act or thing” done by the Service. Under Section 42, it can hear complaints about denials of security clearances to federal government employees and contractors. Section 42 does not permit SIRC to accept jurisdiction to hear complaints concerning less intrusive background screening or reliability checks, which are conducted simply to determine the trustworthiness or suitability of a potential federal employee. These complaints are addressed through an organization’s designated grievance procedure. Pursuant to Section 42 of the *CSIS Act*, individuals who have been denied a security clearance must be informed of this action by the Deputy Head of the organization. These individuals have the right to make a complaint to SIRC, and where appropriate, it will investigate and report its findings and any recommendations to the Minister, the Director of CSIS, the Deputy Head concerned and the complainant. (...)Should the Canadian Human Rights Commission receive a written notice from a Minister of the Crown about a complaint that relates to the security of Canada, the Commission may refer the matter to SIRC. Upon receipt of such a referral, SIRC carries out an investigation and reports its findings to the Commission, the Director of CSIS, the Minister of Public Safety, the Minister of the department concerned and the complainant. SIRC also has the authority to conduct investigations into matters referred to SIRC pursuant to the *Citizenship Act*.” *SIRC Annual Report 2006-2007*, p. 24.

Exemplos de reclamações analisadas pelo SIRC são: alegações de demora no processo de pesquisa para credenciamento de segurança conduzido pelo CSIS; acusações de que o Serviço falhou em acompanhar ameaças à segurança do Canadá; acusações de conduta ilegal do CSIS em investigar ações legítimas de cidadãos contra o Poder Público, como protestos pacíficos, opiniões discordantes e ações judiciais¹⁹⁴¹. Ao analisar as *complaints* ao SIRC, a Comissão Arar assinalou, em seu relatório de dezembro de 2006, que até 31 de março de 2005, o SIRC havia atuado em 883 casos de reclamação. Os processos conduzidos pelo Comitê distribuíam-se da seguinte maneira:

- 711 reclamações na forma da seção 41 do CSIS Act;
- 131 reclamações segundo a seção 42 da mesma Lei;
- 17 reclamações referentes a assuntos de cidadania (*citizenship issues*);
- 11 reclamações sobre imigração; e
- 13 processos oriundos da *Canadian Human Rights Commission*¹⁹⁴².

Atualmente, cerca de 20% dos recursos do SIRC são destinados para a investigação (15%) e audiências (5%) sobre reclamações¹⁹⁴³. Quando o Comitê se diz competente para conhecer uma reclamação na forma da seção 42, envia uma declaração para o reclamante com resumo das informações que o Comitê dispõe, de modo a “permitir que o reclamante seja informado, da maneira mais completa possível, das circunstâncias que ocasionaram a recusa da credencial de segurança”¹⁹⁴⁴. O mesmo ocorre quando a Comissão Canadense de Direitos Humanos envia reclamação ao SIRC.

As audiências sobre reclamações conduzidas pelo SIRC são reservadas. O processo corre sob sigilo. O Comitê tem poderes para convocar pessoas para depor sob juramento, bem como determinar produção de provas. O reclamante, o CSIS e os ministérios porventura envolvidos na causa têm o direito de apresentar suas observações ao SIRC e produzir prova, podendo ser representados por advogado. A regulamentação do procedimento de apuração de denúncias e reclamações pelo SIRC está prevista nas *Rules of Procedure of the Security Intelligence Review Committee in Relation to Its*

¹⁹⁴¹ Arar Commission Report, Dec/2006, p. 274.

¹⁹⁴² Arar Commission Report, Dec/2006, p. 274.

¹⁹⁴³ Arar Commission Report, Dec/2006, p. 275.

¹⁹⁴⁴ CSIS Act, s. 46.

Function Under Paragraph 38(C) Of The Canadian Security Intelligence Service Act, adotadas em 9 de março de 1985¹⁹⁴⁵.

Ao concluir um inquérito, o SIRC produz um relatório com sua avaliação e recomendações, o qual é encaminhado para o Diretor do CSIS, o Ministro e o reclamante. Nesse sentido, o reclamante deve ser notificado das conclusões do Comitê e do porquê teve sua credencial de segurança negada.

O SIRC e outras agências de segurança e inteligência

Importante assinalar a limitação do SIRC em revisar apenas o CSIS. Claro que é órgão competente para verificar a cooperação entre o CSIS e outras agências. Por exemplo, desde sua fundação o Comitê examina regularmente a cooperação entre o CSIS e RCMP, conduzindo revisões e solicitando atualizações do Serviço sobre informação e inteligência trocadas com a RCMP. Também são produzidos estudos sobre essa parceria¹⁹⁴⁶.

No que concerne à participação do CSIS nos INSET, o acesso do SIRC é limitado à informação sobre a atuação do Serviço. O SIRC não tem competência para examinar os trabalhos dos INSETs, o uso da informação e da inteligência que estes recebem e o papel de agências como a RCMP, o CISC e a CBSA. Registre-se que a RCMP e o CSE têm autoridades específicas que realizam certo tipo de controle, mas nada tão desenvolvido como o conduzido pelo SIRC em relação ao CSIS.

Controle de outras agências de inteligência

Além do CSIS, algumas outras agências estão sujeitas a controle por órgãos externo. São elas o CSE e a RCMP. Enquanto a RCMP está sob controle da *Commission for Public Complaints Against the Royal Canadian Mounted Police* (CPC), o CSE é fiscalizado pelo *Communications Security Establishment Commissioner*. Passa-se a breve apresentação desses órgãos.

¹⁹⁴⁵ Disponíveis em <http://www.sirc.gc.ca/cmplt/rulreg-eng.html> (acesso em 06/03/2008).

¹⁹⁴⁶ “(...) *The CSIS-RCMP relationship and roles are the cornerstone of the threat assessment and national security matrix. Four studies warrant specific mention: CSIS Cooperation with the RCMP – Part I (1997–98), CSIS Cooperation with the RCMP – Part II (1998–99), Review of Transnational Criminal Activity (1998–99), and SIRC’s review of Project Sidewinder (1999–2000).*” *Arar Commission Report, Dec/2006, p. 276.*

Communications Security Establishment Commissioner (CSEC)

O *Office of the Communications Security Establishment Commissioner* (OCSEC)¹⁹⁴⁷ foi criado em 1996 com o objetivo de realizar o controle – sob a forma de revisão – do CSE, mas só ganhou base legal em 2001¹⁹⁴⁸. O mandato do Comissário está regulamentado na Parte V.1 do *National Defence Act* e na seção 15 do *Security of Information Act*.

Inicialmente, o Comissário do CSE atuava com base em um Decreto (*Order in Council*), que lhe atribuía a missão de “revisar as atividades do CSE com o objetivo de averiguar se estas são realizadas de acordo com a lei”. A partir de dezembro de 2001, com a reforma legislativa pós-11/09 que teve como peça central o *Anti-Terrorism Act*, o *National Defence Act* foi emendado, dando mais atribuições e fortalecendo o papel do CSE e de seu órgão de controle.

Segundo a seção 273.63 do *National Defence Act*, o Governo (*Governor in Council*) deve nomear um juiz aposentado ou um juiz de um Tribunal Superior para o cargo de Comissário do CSE para um período não superior a cinco anos. Interessante observar que as atribuições do Comissário assemelham-se a de um magistrado – daí até a opção de escolha de juízes ou juristas para o cargo – com a diferença básica de que, enquanto o juiz usualmente trabalha com processos públicos, cujo conteúdo é acessível a qualquer pessoa, o Comissário trata, no cotidiano de suas atividades, com dados sigilosos¹⁹⁴⁹.

¹⁹⁴⁷ Homepage do OCSEC: <http://csec-ccst.gc.ca/>.

¹⁹⁴⁸ *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 281.

¹⁹⁴⁹ “My own background includes 30 years' experience on the bench, most recently as a Supreme Court Justice from 1989-2003. I believe there are strong parallels between the role of a judge and that of the CSE Commissioner. A judge's fundamental concern is to ensure fair trials and protect personal liberty, while maintaining peace and security. Correspondingly, the CSE Commissioner's fundamental concern is to balance the right to privacy with the need for information to protect national security. The similarity between these roles is reflected in the legislation specifying that the Commissioner be a supernumerary judge or a retired judge of a superior court. (...) There is, however, an important difference in context. While secrecy issues do arise in court proceedings in certain instances, for the most part the judicial process takes place in public. Secrecy, on the other hand, is at the very heart of foreign intelligence collection. Nevertheless, the balancing principles are the same. I see the role of my office as providing Canadians with the assurance that the CSE's critical intelligence work is being carefully examined by an impartial authority to ensure it is lawful, and that their rights are being protected, without compromising the secrecy required to protect national security.” Canada. Communications Security Establishment Commissioner. *Annual Report 2006-2007*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2007 [CSEC Annual Report 2006-2007], p. 1

No exercício de suas funções, o Comissário tem plenos poderes para realizar sua fiscalização no CSE, previstos na Parte II do *Inquiries Act*, entre os quais de convocar pessoas a depor sob vara e sob juramento¹⁹⁵⁰, determinar produção de provas e ter acesso a qualquer área do órgão sob sua jurisdição. Seu Escritório conta com uma equipe de assessores especializados, entre advogados e outros técnicos¹⁹⁵¹.

As atribuições do Comissário do CSE compreendem, portanto:

- examinar as atividades do CSE para assegurar que são conduzidas de acordo com a lei;
- a partir de uma denúncia ou reclamação, conduzir qualquer investigação que julgue necessária; e
- informar ao Ministro da Defesa e ao Advogado-Geral do Canadá (*Attorney General of Canada*) de qualquer atividade conduzida pelo CSE que o Comissário acredite estar em desacordo com a lei¹⁹⁵².

A prestação de contas do Comissário do CSE se dá por meio de um relatório de atividades anual, submetido ao Ministro da Defesa, que também deve incluir suas percepções e recomendações¹⁹⁵³. O Ministro apresentará o relatório ao Parlamento. Relatórios sigilosos também são produzidos para o Ministro pelo Comissário.

Além da apreciação do Comissário sobre a legalidade das ações do CSE em exame, são apresentadas recomendações. De acordo com o Relatório Anual de 2006-2007, foram produzidos, entre 1996 e 2007, 40 destes documentos classificados¹⁹⁵⁴. Das cerca de 100 recomendações apresentadas entre 1996 e 2006, 75%

¹⁹⁵⁰ “Powers of commissioners (...) 7. For the purposes of an investigation under section 6, the commissioners (a) may enter into and remain within any public office or institution, and shall have access to every part thereof; (b) may examine all papers, documents, vouchers, records and books of every kind belonging to the public office or institution; (c) may summon before them any person and require the person to give evidence, orally or in writing, and on oath or, if the person is entitled to affirm in civil matters on solemn affirmation; and (d) may administer the oath or affirmation under paragraph (c).” *Inquiries Act*, s. 7.

¹⁹⁵¹ “In carrying out my mandated responsibilities, I continue to rely on the expertise, loyalty and commitment of my staff. My office has a full-time working staff of eight people, supplemented by contracted professionals who bring a range of skills, knowledge and experience to bear as and when required.” Canada. Communications Security Establishment Commissioner. *Annual Report 2005-2006*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2006 [*CSEC Annual Report 2005-2005*], p. 14.

¹⁹⁵² *National Defence Act*, s. 273.63 (2).

¹⁹⁵³ Os relatórios anuais do CSEC estão disponíveis em http://csec-ccst.gc.ca/ann-rpt/index_e.php (acesso em 06/03/2008).

¹⁹⁵⁴ *CSEC Annual Report 2006-2007*, pp. 27-30.

foram acolhidas pelo CSE e implementadas, e, do restante, metade foram consideradas com modificações¹⁹⁵⁵. Quando a agência não aceita o recomendado ou o faz com modificações, o assunto é discutido com o Comissário.

Em seu Relatório Anual de 2005-2006, o Comissário do CSE assevera que seu papel fundamental é garantir ao Ministro da Defesa que os poderes intrusivos concedidos ao CSE pelo Parlamento foram usados de acordo com a legislação vigente. Assim como o SIRC essa garantia se dá por meio de revisões das atividades do CSE e pela competência para investigar denúncias e reclamações de particulares contra o órgão¹⁹⁵⁶. Entretanto, convém lembrar, o Comissário do CSE não é instância independente como o SIRC, mas de assessoramento do Ministro (de fato, sua atuação é considerada independente por não está na estrutura do CSE, mas é importante registrar que pertence à estrutura do Ministério da Defesa). Nesse sentido, suas funções se assemelham às do IG do CSIS.

Como parte da tarefa de revisão das atividades do CSE, o Comissário monitora os mecanismos de controle e *accountability*, o escopo de aplicação das políticas e procedimentos, os programas de treinamento de funcionários, as investigações internas e reclamações, o uso e a retenção da informação coletada e da inteligência produzida, e o uso da tecnologia pelo CSE¹⁹⁵⁷. Para executar sua missão o Comissário e seu pessoal têm acesso a toda a produção de inteligência do CSE, bem como a documentos e arquivos da agência¹⁹⁵⁸. Com isso, é possível determinar se

¹⁹⁵⁵ “I am encouraged by CSE’s positive response to the recommendations my office has made. Of almost 100 recommendations made by the CSE Commissioner since the establishment of this office, 75 percent were accepted by CSE and have either been fully implemented or are at various stages of being implemented. Half of the remaining recommendations were accepted with some modifications or are very recent and are still being considered by CSE. The remainder were either bypassed by events or, in a few cases, not accepted by CSE. Where CSE has either accepted recommendations with modifications or has rejected them, CSE officials have explained the reasons to me, with some discussions still pending. CSEC Annual Report, 2005-2006, p. 13.

¹⁹⁵⁶ CSEC Annual Report 2005-2006, p. 14.

¹⁹⁵⁷ “The Communications Security Establishment (CSE) Commissioner provides independent scrutiny of the lawfulness of CSE’s activities. This mandate is set out in Part V.1 of the National Defence Act, which provides both a general and a specific review mandate. The general mandate concerns the overall lawfulness of CSE’s activities, while the specific mandate concerns CSE activities carried out under ministerial authorization.” Extraído do tópico *Review Function*, disponível no sítio do OCSEC na internet (http://csec-csst.gc.ca/functions/review_e.php, acesso em 06/03/2008).

¹⁹⁵⁸ “The Commissioner fulfils his mandate by thoroughly reviewing CSE activities, using a variety of methods to assess whether the activities comply with the law: monitoring CSE’s control and accountability mechanisms; scrutinizing CSE’s policies and procedures and how they are applied; reviewing its programs for training employees about policies and procedures; reviewing internal investigations and complaints within CSE; reviewing CSE’s use and retention of information it collects; and reviewing CSE’s use of technology to minimize the collection of information that does not advance its foreign intelligence mandate and to safeguard the privacy of Canadians.” *Review Function*, op. cit..

agência está atuando em conformidade com a lei e sem violar a privacidade dos cidadãos e dos residentes permanentes¹⁹⁵⁹ no Canadá¹⁹⁶⁰.

Registre-se que o Comissário não é a única autoridade que fiscaliza o CSE. A agência passa, por exemplo, pelo escrutínio da *Canadian Human Rights Commission*, do *Privacy Commissioner*, do *Information Commissioner*, do *Commissioner of Official Languages*, e do *Auditor General of Canada*. De fato, a “agência mais secreta do Canadá” – e talvez a mais intrusiva – está sob forte e intenso controle externo. Isso é fundamental, sobretudo para garantir a legitimidade do trabalho do CSE em um contexto em que cada vez a dicotomia “necessidade de segurança x invasão de privacidade” torna-se tema corrente nas democracias. Ademais, a partir do 11/09/2001, juntamente com o investimento em fontes humanas, houve o desenvolvimento significativo dos setores de inteligência encarregados de monitorar comunicações, como a NSA dos EUA e o CSE. Para que abusos sejam evitados na condução dessas práticas, os mecanismos de controle assumem papel de grande relevância, sendo úteis para tranquilizar as autoridades públicas e a sociedade civil sobre as atividades desenvolvidas por esses serviços secretos¹⁹⁶¹. De fato, o Comissário do CSE dedicou parte de seu Relatório Anual 2005-2006 para comentar as diferenças entre as práticas da NSA e do CSE e sobre como a agência canadense era controlada para não violar a privacidade dos nacionais, das pessoas residentes no Canadá e das empresas canadenses¹⁹⁶².

Uma vez que o *Anti-Terrorism Act* ampliou as competências do CSE para lhe permitir a produção de inteligência externa a partir de dados interceptados de comunicações de cidadãos canadenses em determinadas circunstâncias¹⁹⁶³, é importante que o Ministro da Defesa esteja convencido de que as medidas tomadas pela agência protegerão a privacidade dos canadenses. Daí a atribuição do Comissário de fiscalizar

¹⁹⁵⁹ Entenda-se “canadenses” como as pessoas de nacionalidade canadense ou as residentes permanentes no país, bem como as empresas canadenses.

¹⁹⁶⁰ *CSEC Annual Report 2005-2006*, p. 8.

¹⁹⁶¹ *CSEC Annual Report 2005-2006*, p. 8.

¹⁹⁶² *CSEC Annual Report 2005-2006*, pp. 7-8.

¹⁹⁶³ “273.65 (1) The Minister may, for the sole purpose of obtaining foreign intelligence, authorize the Communications Security Establishment in writing to intercept private communications in relation to an activity or class of activities specified in the authorization. (...) (2) The Minister may only issue an authorization under subsection (1) if satisfied that (a) the interception will be directed at foreign entities located outside Canada; (b) the information to be obtained could not reasonably be obtained by other means; (c) the expected foreign intelligence value of the information that would be derived from the interception justifies it; and (d) satisfactory measures are in place to protect the privacy of Canadians and to ensure that private communications will only be used or retained if they are essential to international affairs, defence or security.” *National Defence Act*, ss. 273.65 (1-2).

todas as atividades dessa natureza autorizadas pelo Ministro, revisando-as, e assegurando-se de que o CSE limitou-se ao estrito cumprimento da ordem ministerial. O mesmo acontece com eventuais medidas tomadas pelo CSE na proteção dos bancos de dados e dos sistemas e redes de informática do Governo federal¹⁹⁶⁴.

As relações entre o CSE e outras agências também são objeto da revisão do CSEC. Lembre-se que a agência tem papel importante em produzir e compartilhar inteligência externa com o CSIS e a RCMP¹⁹⁶⁵. Em 2005-2006, por exemplo, o Comissário examinou as atividades do CSE em apoio à RCMP. A análise abrangia as atividades de assistência técnica e as de produção de conhecimento realizadas pelo CSE para a Polícia Montada. Foram avaliados pedidos da RCMP ao CSE e a resposta da agência a eles. O Comissário apresentou suas recomendações, entre as quais a de que o CSE deveria melhorar e atualizar os procedimentos de fornecimento de dados e inteligência à RCMP, e a de que os acordos entre agências deveriam ser formalizados. As recomendações foram acatadas¹⁹⁶⁶.

Outro exemplo de revisão conduzida pelo Comissário do CSE é a das atividades de segurança tecnológica da informação realizadas pelo CSE junto aos órgãos do Governo federal. As relações de fornecimento de inteligência de sinais pelo CSE a outros clientes em âmbito governamental também são examinadas, com a preocupação especial do Comissário em verificar se a privacidade dos canadenses não foi violada.

¹⁹⁶⁴ “(3) The Minister may, for the sole purpose of protecting the computer systems or networks of the Government of Canada from mischief, unauthorized use or interference, in the circumstances specified in paragraph 184(2)(c) of the Criminal Code, authorize the Communications Security Establishment in writing to intercept private communications in relation to an activity or class of activities specified in the authorization. (...) (4) The Minister may only issue an authorization under subsection (3) if satisfied that (a) the interception is necessary to identify, isolate or prevent harm to Government of Canada computer systems or networks; (b) the information to be obtained could not reasonably be obtained by other means; (c) the consent of persons whose private communications may be intercepted cannot reasonably be obtained; (d) satisfactory measures are in place to ensure that only information that is essential to identify, isolate or prevent harm to Government of Canada computer systems or networks will be used or retained; and (e) satisfactory measures are in place to protect the privacy of Canadians in the use or retention of that information. (...) (5) An authorization made under this section may contain any conditions that the Minister considers advisable to protect the privacy of Canadians, including additional measures to restrict the use and retention of, the access to, and the form and manner of disclosure of, information derived from the private communications.” *National Defence Act*, ss. 273.65 (3-5).

¹⁹⁶⁵ “Under mandate (...), CSE provides two kinds of foreign intelligence information to its government clients, including the RCMP. Most of its reports address general areas of interest that complement and support the client’s own mandated responsibilities. In addition to this proactive support, CSE provides reactive support by responding to specific requests by the client for intelligence-related information.” *CSEC Annual Report, 2006-2007*, p. 12.

¹⁹⁶⁶ *CSEC Annual Report, 2006-2007*, p. 13.

Além das atividades de revisão, o CSEC tem atribuições previstas em lei para acolher e investigar denúncias e reclamações contra o CSE. Os procedimentos são semelhantes aos realizados pelo SIRC ao apurar as denúncias e reclamações contra o CSIS¹⁹⁶⁷. Apesar de não ter recebido nenhuma denúncia ou reclamação em 2006-2007, em 2006 o OCSEC concluiu inquérito sobre denúncia apresentada no período anterior. Relatório foi produzido e encaminhado ao Ministro e, apesar de seu caráter reservado, o Comissário asseverou que não identificou qualquer atividade ilegal conduzida pela agência. Mesmo assim, apresentou recomendações com o objetivo de tornar a *compliance* mais efetiva, as quais foram acatadas pelo CSE¹⁹⁶⁸.

O Controle da RCMP e a *Commission for Public Complaints Against the Royal Canadian Mounted Police (CPC)*

Com o *Anti-Terrorism Act* e a criminalização do terrorismo, a RCMP teve suas competências ampliadas para tratar de segurança nacional. Os setores de inteligência criminal do órgão tiveram que se adaptar à necessidade de reunião de dados e produção de conhecimento sobre terrorismo e outras atividades correlatas. Com o Caso Arar¹⁹⁶⁹, ganhou força o debate sobre o desenvolvimento de mecanismos mais eficientes de controle da RCMP para suas atividades de segurança nacional.

No que concerne ao controle interno, os oficiais da RCMP estão sujeitos à fiscalização e ao controle de seus superiores, policiais seniores, bem como à disciplina interna do Código de Conduta da organização, podendo, ainda, serem convocados a audiências disciplinares. Há também os controles ministeriais, tanto do Ministro da Segurança Pública, com suas diretivas e orientações – atentando-se para o fato de que este não pode afrontar o princípio da independência policial – quanto de outros ministros, como o *Attorney General* (Procurador Geral do Canadá), cujo consentimento é necessário para a execução de diversas atividades relacionadas à segurança nacional. Destaque-se, não obstante, que a RCMP não dispõe de um Inspetor Geral como o CSIS¹⁹⁷⁰.

¹⁹⁶⁷ Sobre o assunto, vide o tópico “*Complaints Procedure*”, disponível online sítio oficial do CSEC em: http://www.csec-csst.gc.ca/functions/complaints-proced_e.php (acesso em 08/03/2008).

¹⁹⁶⁸ *CSEC Annual Report, 2006-2007*, p. 20.

¹⁹⁶⁹ Vide Capítulo IV.

¹⁹⁷⁰ “*There are other limits to the Minister’s ability to monitor the RCMP’s national security activities. Unlike CSIS, the RCMP does not have an inspector general to act as the Minister’s eyes and ears, and it*

Já em termos de controle externo, há o controle judicial e aquele realizado pela *Commission for Public Complaints Against the RCMP* (CPC)¹⁹⁷¹. A CPC tem por função revisar a maneira como a RCMP lida com as reclamações/denúncias sobre as condutas individuais de seus oficiais, podendo também iniciar investigações de ofício¹⁹⁷². Registre-se que, primeiramente, as denúncias devem ser feitas administrativamente junto à própria RCMP, de modo que a CPC só se envolve no processo quando o reclamante não se considerar satisfeito com a resposta dada pela Polícia Montada. Ademais, a CPC não tem autoridade cogente, podendo apenas apresentar recomendações sobre o caso analisado, as quais são encaminhadas ao Ministro¹⁹⁷³.

Apesar de vista usualmente como o SIRC ou o CSEC para a RCMP, a CPC difere bastante em suas funções dos órgãos de controle externo do CSIS e do CSE. Diferentemente do SIRC e do CSEC, a CPC não tem poderes de revisão das atividades operacionais da RCMP. Seu mandato é para denúncias individuais contra oficiais de

would be inappropriate to expect either the Minister's senior civil service or the Minister's political staff to play such a role. For reasons related to police independence and expertise, parliamentary committees also may be more reluctant to monitor the RCMP's national security activities than those of other agencies and departments." Arar Commission Report, Dec/2006, p. 489.

¹⁹⁷¹ Homepage oficial da CPC: <http://www.cpc-cpp.gc.ca/>.

¹⁹⁷² "The Commission for Public Complaints Against the RCMP is an independent body established in 1988 to receive and review complaints about the conduct of RCMP members — both regular and civilian members — in the performance of their policing duties. Its mission is to contribute to excellence in policing through civilian review. (...) The Commission ensures that complaints made by the public about the conduct of RCMP members are examined fairly and impartially. Its findings and recommendations serve to identify, correct and prevent the recurrence of policing problems, whether they are due to the conduct of specific RCMP members or to flaws in RCMP policies or practices." Canada. Commission for Public Complaints Against the RCMP. *Annual Report 2006–2007*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2007. Disponível em http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Reppub/index_e.aspx?articleid=1439 (acesso em 14/03/2008) [*CPC Annual Report 2006-2007*], p. ii..

¹⁹⁷³ "Pressure on the government to set up a system for complaints against the RCMP increased after the release of the McDonald Commission report exposing wrongdoing by the RCMP. Further pressure arose following a 1981 decision by the Supreme Court of Canada that only a federally established body could deal with complaints against the Force, which resulted in provincial attempts to discipline RCMP officers being struck down. The 1986 amendments to the Royal Canadian Mounted Police Act (RCMP Act) that established the CPC borrowed more heavily from the Marin Commission than the McDonald Commission report. The CPC is primarily the overseer of the RCMP complaints process. Initial investigation of most complaints is done by the RCMP. As a rule, the CPC becomes involved only if a complainant is not satisfied with the RCMP's disposition of the complaint, whereupon the CPC may prepare a report to the Minister commenting upon the complaint, request that the RCMP investigate further, conduct further investigation on its own or institute a hearing to inquire into the complaint. It also has the power to initiate its own complaint. Its power to institute a hearing is not dependent on an initial investigation or report by the RCMP. The CPC does not have the power to impose penalties or sanctions, however. Its power is a power of persuasion, in that it may issue reports to the Minister and make those reports public." Arar Commission Report, Dec/2006, pp. 247-248.

polícia¹⁹⁷⁴. De fato, McDonald havia recomendado a criação de um órgão externo de revisão das atividades da RCMP como o SIRC. Essa proposta nunca foi implementada e, mesmo com a criação da CPC, em 1988, a Polícia Montada permaneceu sem o ente de revisão¹⁹⁷⁵. As atividades de segurança nacional da RCMP só são revisadas quando no contexto da apuração de uma denúncia ou reclamação no âmbito da CPC, e mesmo assim “*many national security activities will remain secret and improprieties may result from systemic factors*”¹⁹⁷⁶.

Com o advento do 11/09/2001 e a ampliação dos poderes da RCMP para tratar de crimes contra a segurança nacional, aumentou a necessidade de um órgão externo de revisão, que não lide apenas com as denúncias/reclamações (*complaints*)¹⁹⁷⁷. Nesse sentido, o próprio Comissário da CPC, Paul Kennedy, já reconheceu que o órgão não tem poderes para revisar de forma efetiva as atividades da RCMP. Kennedy advogada a ampliação de poderes do órgão, o que só é possível com uma reforma na legislação, e a maior integração da CPC com outros entes de controle como o SIRC e o CSEC¹⁹⁷⁸. A Comissão Arar endossa a opinião de Kennedy¹⁹⁷⁹.

Assim, as atividades de inteligência realizadas pela RCMP permanecem sem controle externo. O problema, assinalado pela Comissão Arar, agrava-se à medida que cresce a atuação da RCMP no combate ao terrorismo. Entretanto, parece haver certo receio em se intensificar o controle do ente policial¹⁹⁸⁰. De toda maneira, os efeitos das recomendações do Juiz O’Connor ainda hão de ser sentidos nos próximos anos. Afinal, as democracias vêm tendo que se adequar às mudanças na perspectiva de segurança e inteligência no início do século XXI, e na maneira com são colocados freios aos órgãos de segurança e inteligência¹⁹⁸¹.

¹⁹⁷⁴ “*The CPC’s jurisdiction is limited to complaints “concerning the conduct, in the performance of any duty or function under this Act... of any member or other person appointed or employed under the authority of this Act.” As the Federal Court of Appeal stated in 1994, “Parliament did not retain the suggestion contained in the Marin Report that the complaint process should apply to complaints alleging the failure of the Force itself to meet public expectations.” This means that complaints are heard with respect to alleged individual, not systemic, misconduct.*” Arar Commission Report, Dec/2006, p. 248.

¹⁹⁷⁵ Arar Commission Report, Dec/2006, p. 485.

¹⁹⁷⁶ Arar Commission Report, Dec/2006, p. 484.

¹⁹⁷⁷ Arar Commission Report, Dec/2006, p. 484.

¹⁹⁷⁸ Arar Commission Report, Dec/2006, p. 486. Essa preocupação foi reiterada por Paul Kennedy em entrevista em junho de 2006.

¹⁹⁷⁹ Arar Commission Report, Dec/2006, p. 484.

¹⁹⁸⁰ Arar Commission Report, Dec/2006, p. 244.

¹⁹⁸¹ “(...) *All democracies are struggling with the challenges to review and accountability presented by increased integration, increased information sharing and increased powers in the national security field. Several, including the United Kingdom and the United States, have taken steps to more effectively review*

Finalmente, como as demais agências da comunidade de inteligência canadense e, de fato, como toda a Administração Pública do Canadá em sua totalidade, a RCMP está sob fiscalização e controle de outros órgãos, como o Escritório do Auditor Geral e a Comissão Canadense de Direitos Humanos. Esses entes serão tratados no próximo tópico.

Outros órgãos de controle

No sistema de controle da Administração Pública canadense há, ainda, os chamados órgãos gerais de controle. São eles: o *Office of the Privacy Commissioner of Canada*, o *Office of the Information Commissioner of Canada*, o *Office of the Auditor General of Canada*, e a *Canadian Human Rights Commission*. Suas atividades perpassam o controle da comunidade de segurança e inteligência. Nesse sentido, convém fazer apresentação sucinta dessas autoridades.

Os órgãos gerais de controle realizam a fiscalização também por meio de revisão. Têm jurisdição sobre o governo federal como um todo, não se restringindo a qualquer ministério ou agência em particular, nem tendo sua autoridade limitada à revisão do setor de segurança e inteligência.

Office of the Privacy Commissioner of Canada (OPC)

O Comissariado para a Proteção à Vida Privada (*Office of the Privacy Commissioner of Canada* – OPC)¹⁹⁸² foi criado com o propósito de garantir o respeito à Lei de Proteção às Informações Pessoais (*Privacy Act*), relativa ao tratamento das informações pessoais por órgãos da Administração Pública federal¹⁹⁸³, e à Lei de Proteção das Informações Pessoais e dos Documentos Eletrônicos (*Personal Information Protection and Electronic Documents Act*), que trata da proteção às

national security activities, including those carried out by the police. Experts and policy-makers from around the world have expressed considerable interest in the Inquiry's conduct and conclusions. Going forward and building on this experience, I believe that Canada can and should aspire to become a leader in effective review of the state's national security activities." Arar Commission Report, Dec/2006, p. 485.

¹⁹⁸² Homepage oficial do OPC: <http://www.privcom.gc.ca/>.

¹⁹⁸³ "2. The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada that protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by a government institution and that provide individuals with a right of access to that information." *Privacy Act, P-21, s. 2.*

informações pessoais no setor privado¹⁹⁸⁴. Destarte, o OPC tem por missão precípua proteger e promover o direito à privacidade no Canadá.

Assim como o SIRC, o OPC presta contas diretamente ao Parlamento. O procedimento também se assemelha ao do SIRC, com relatórios anuais e documentos específicos sobre determinados temas. A indicação do nome do Comissário para o mandato de sete anos deve tomar por base Resoluções das duas Casas do Parlamento. Nesse sentido, convém assinalar que a atual Comissária, Jennifer Stoddart, era alta funcionária do Parlamento do Canadá e presidiu a Comissão de Acesso à Informação do Québec, tendo ocupado outros cargos importantes na Administração Pública canadense e do Québec, inclusive como membro das Comissões de Direitos Humanos do Canadá e da província francófona.

Os poderes do Comissário para a Vida Privada são semelhantes aos de outros comissários – produção de provas, convocar pessoas a depor, acesso irrestrito a áreas e instalações federais para o cumprimento de sua missão, entre outros. À exceção das confidências de Gabinete, o OPC tem acesso a qualquer informação de posse da Administração Pública canadense. Entre suas funções, destacam-se:

- investigar reclamações e denúncias relacionadas à violação de privacidade;
- auditar e revisar¹⁹⁸⁵ os órgãos do governo federal para verificar se têm cumprido o disposto no *Privacy Act* e colaborar no desenvolvimento de políticas de gerenciamento de informação para a proteção à privacidade;
- realizar estudos, campanhas educativas e análises jurídicas e políticas sobre projetos de lei, legislação vigente e práticas em matéria de proteção à privacidade. Parte importante desse trabalho é o comparecimento perante as comissões do Senado e da Câmara para assessorar a atividade

¹⁹⁸⁴ “3. The purpose of this Part is to establish, in an era in which technology increasingly facilitates the circulation and exchange of information, rules to govern the collection, use and disclosure of personal information in a manner that recognizes the right of privacy of individuals with respect to their personal information and the need of organizations to collect, use or disclose personal information for purposes that a reasonable person would consider appropriate in the circumstances. (...) 4. (1) This Part applies to every organization in respect of personal information that (a) the organization collects, uses or discloses in the course of commercial activities; or (b) is about an employee of the organization and that the organization collects, uses or discloses in connection with the operation of a federal work, undertaking or business.” *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, P-8.6, s. 3-4.

¹⁹⁸⁵ Um aspecto importante das revisões tem a ver com a possibilidade do órgão de controle apresentar recomendações para a solução de problemas identificados ou para a melhoria da atividade exercida.

parlamentar no que concerne a repercussões de projetos de lei e de outras medidas políticas na vida privada dos canadenses.

O OPC também presta assistência à Administração Pública, tanto no âmbito do Executivo quanto no Legislativo. Por exemplo, no período de 2006-2007, a Comissária compareceu 11 vezes perante comissões do Parlamento para tratar de questões como a Lei de Responsabilidade (*Federal Accountability Act*), a Lei Antiterrorismo, e a legislação contra lavagem de dinheiro. Em seus relatórios, apresentou proposta para mitigar os riscos de violação de privacidade em programas de segurança de viagem, como o *Passenger Protect Program*¹⁹⁸⁶ e a lista de pessoas impedidas de voar¹⁹⁸⁷. Ademais, no período, o OPC também apresentou sua proposição de reforma do *Privacy Act*, sobre o qual se tratará adiante.

Na prestação de serviços à população canadense, só em 2006-2007 o OPC respondeu a 3.400 demandas de informação relativas ao *Privacy Act* e outras 3.557 de outras solicitações. Centenas de denúncias de violação à privacidade no setor público e na iniciativa privada foram investigadas¹⁹⁸⁸. O Comissariado também atua em parceria com organizações nacionais e estrangeiras, como a OCDE, no desenvolvimento de pesquisas e programas de proteção à privacidade.

De fato, o OPC é um dos órgãos mais importante da Administração Pública canadense em termos de proteção a direitos e garantias individuais. Sua atuação tem crescido nos últimos anos, e o Comissariado vem produzindo uma série de publicações sobre a segurança da vida privada e o respeito à privacidade no contexto do aumento das preocupações com segurança pública e, sobretudo, segurança nacional¹⁹⁸⁹. Cada vez mais se discute o problema da privacidade do cidadão diante da necessidade

¹⁹⁸⁶ Sobre o Programa Canadense de Proteção aos Passageiros, vide: <http://www.passengerprotect.gc.ca/>.

¹⁹⁸⁷ Sobre o assunto, vide Canada. Office of the Privacy Commissioner of Canada. *The Privacy Implications of Aviation Security Measures – Office of the Privacy Commissioner of Canada's Submission in Response to the Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182*. Ottawa, November 6, 2007. Disponível em http://www.privcom.gc.ca/information/pub/asm_071107_e.pdf (acesso em 08/03/2008).

¹⁹⁸⁸ Canada. Privacy Commissioner of Canada. *Privacy – Annual Report to Parliament 2006-2007*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2007 [*OPC Annual Report 2006-2007*], p. 5.

¹⁹⁸⁹ Essas publicações estão disponíveis em http://www.privcom.gc.ca/information/02_05_e.asp (acesso em 09/03/2008).

do Estado de garantir a segurança, particularmente após os atentados de 11/09/2001 e o início da “guerra contra o terror” desencadeada pelos EUA¹⁹⁹⁰.

No Canadá, cresce a demanda entre os especialistas por uma revisão do *Privacy Act*. Nesse sentido, argumenta-se que a referida Lei, de 1985, encontra-se defasada diante da realidade do século XXI, com os significativos avanços nas tecnologias de comunicação e processamento de dados. Importante assinalar que, em 1985, a internet não existia, as comunicações em rede de computadores eram bastante restritas a círculos militares e universidades, telefone celular era artigo de luxo, e o terrorismo cibernético quase exclusividade da ficção científica. A realidade de segurança doméstica e internacional também era outra. Entre os defensores da reforma do *Privacy Act* está a própria Comissária para a Vida Privada, Jennifer Stoddart¹⁹⁹¹.

Os argumentos no sentido de uma reforma nos procedimentos de reunião, utilização, difusão e proteção de informações pessoais defendem maior transparência e responsabilidade da Administração Pública para com esses dados. Entre as propostas de modificação do *Privacy Act* apresentadas pela Comissária Stoddart em seus relatórios ao Parlamento destacam-se:

- o estabelecimento, por lei, da obrigação aos ministérios para criarem critérios claros para a coleta de informações pessoais por eles realizada, bem como a instituição de mecanismos que garantam o equilíbrio entre o manuseio de informações privadas e a necessidade de segurança;
- permitir aos canadenses – ou ao Comissário para a Vida Privada – comparecerem perante uma Corte federal para demandar contra o uso e a difusão inapropriados de informações pessoais pelo Governo;

¹⁹⁹⁰ “A key role for Canada’s privacy guardian is to push for changes that will help better protect the privacy rights of people in this country. In today’s surveillance society, people expect strong privacy laws and want their federal government to take this responsibility extremely seriously. (...)” *OPC Annual Report 2006-2007*, p. 1.

¹⁹⁹¹ “At the top of our list of public sector concerns is reform of the *Privacy Act* itself. (...) The law, which governs how federal government institutions collect and handle personal information, marks its 25th anniversary this year. Unfortunately, this is not a time of celebration – even though the legislation was considered pioneering when it was passed. A law that is crucial to protecting Canadians’ privacy rights has been allowed to slip further and further out of sync with the times. (...) Various privacy commissioners and advocates have been warning for years that *Privacy Act* reform is urgently needed. I will again repeat the message in this annual report: an overhaul of the *Privacy Act* is absolutely critical. (...) The *Privacy Act* was a socially progressive piece of legislation in its day. However, it has stood still while the world around it has changed profoundly. The law was designed for a time when public servants still had typewriters – not a digital age where reams of personal information can be sent spiralling around the planet at the touch of a button.” *OPC Annual Report 2006-2007*, p. 1.

- conceder ao Comissário mandato claro para orientar a população nas melhores práticas de proteção à privacidade¹⁹⁹².

Em termos de segurança nacional, o trabalho do OPC envolve análise de recusas do governo federal a acesso de cidadãos a informações pessoais de posse do Estado. Assim como o instituto do *habeas data* no Brasil, o *Privacy Act* garante a qualquer pessoa o acesso a informações pessoais suas de posse do governo, inclusive para corrigi-las. Registre-se que esse acesso não é pleno, uma vez que há limitações a informações recebidas de governos ou instituições estrangeiras, bem como ao fornecimento de dados que possam ameaçar a segurança nacional ou as relações exteriores do Canadá, e, ainda, informação utilizada em investigação criminal¹⁹⁹³.

Assim, é importante assinalar que, no sistema canadense, existem os chamados “arquivos inconsultáveis” (“*exempt banks*”), ou seja, os bancos de dados que estão fora da liberdade de acesso prevista no *Privacy Act*. São arquivos relacionados à segurança nacional e à segurança pública, e as informações pessoais neles contidas não podem ser consultadas nem por ordem judicial. Os *exempt banks* estão previstos em decreto e compreendem: os Registros de Inteligência Criminal (*Criminal Operations Intelligence Records*), controlados pela RCMP¹⁹⁹⁴; os Registros de Investigações do CSIS (*Canadian Security Intelligence Service Investigational Records*)¹⁹⁹⁵; e os Registros de Investigações de Segurança Nacional (*National Security Investigations Records*), também sob a guarda da RCMP¹⁹⁹⁶.

O fato de o cidadão comum não ter acesso aos *exempt banks* não significa que o OPC não o tenha. O Comissário para a Vida Privada pode acessar esses registros, examiná-los e verificar eventuais irregularidades. Nesse sentido, produz relatório que é encaminhado ao Ministro da Segurança Pública com recomendações.

Assim, a comunidade de segurança e inteligência do Canadá passa pelo controle também do OPC. Claro que, no que concerne a alguns órgãos como a CBSA, que não têm um ente de controle externo específico, o OPC assume papel relevante no controle da atividade de inteligência conduzida no âmbito daquele órgão¹⁹⁹⁷. Registre-

¹⁹⁹² OPC Annual Report 2006-2007, pp. 1-2.

¹⁹⁹³ *Privacy Act*, ss. 19, 21, 22, 23.

¹⁹⁹⁴ Canada. Executive Order. Exempt Personal Information Bank Order No. 13 (RCMP), S.O.R./90-149.

¹⁹⁹⁵ Canada. Executive Order. Exempt Personal Information Bank Order No. 14 (CSIS), S.O.R./92-688.

¹⁹⁹⁶ Canada. Executive Order. Exempt Personal Information Bank Order No. 25 (RCMP), S.O.R./93-272.

¹⁹⁹⁷ “The Office of the Privacy Commissioner has been very engaged in privacy issues relating to national security, particularly since September 11, 2001. In discussing the review of privacy impact assessments,

se, não obstante, que os recursos do OPC para auditar, revisar e investigar todas as agências de segurança e inteligência são bastante limitados¹⁹⁹⁸.

Office of the Information Commissioner of Canada (OIC)

A Corte Suprema do Canadá reconheceu que o propósito fundamental da legislação que garante o acesso à informação é favorecer a democracia, uma vez que essa legislação permite aos cidadãos participarem do processo democrático. Também permite maior transparência e estimula políticos e servidores públicos a prestar contas para a sociedade¹⁹⁹⁹.

O Comissariado Canadense para Informação (*Office of the Information Commissioner of Canada – OIC*)²⁰⁰⁰ é um órgão independente vinculado ao Parlamento que investiga denúncias e reclamações sobre acesso à informação na forma do *Access to Information Act*²⁰⁰¹. O Comissário atua como um ombudsman a serviço do Parlamento, a quem presta contas diretamente. Os poderes e limitações do Comissário para a Informação assemelham-se aos dos outros comissários²⁰⁰².

Além de revisar as atividades da Administração Pública no que concerne a políticas e práticas de informação, o Comissário recebe denúncias e reclamações sobre recusa de acesso a informações por parte das autoridades públicas. Registre-se que as informações relativas à segurança nacional não estão sujeitas ao *Access to Information Act*. Isso não significa que toda informação de posse do CSIS, da RCMP ou de outros

*the Privacy Commissioner has specifically noted the trend of increased sharing of information among police and national security agencies for law enforcement and Antiterrorism purposes and has recommended the development of overall privacy management frameworks.*²⁹⁶ *The Office has audited the Canada Border Services Agency (CBSA) and reviewed information regarding transborder data flows.*²⁹⁷ *It has conducted compliance reviews of a number of federal national security actors, including the RCMP, CSIS and the CSE, to determine the extent to which the events of 9/11 have impacted privacy management practices. One of the Office's audit plan priorities is a review of exempt banks, which have not been audited in over fifteen years.*” *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 286.

¹⁹⁹⁸ *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 286.

¹⁹⁹⁹ *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 287.

²⁰⁰⁰ Homepage oficial do Comissariado: <http://www.infocom.gc.ca/>.

²⁰⁰¹ “*The Act came into force in 1983 and gave Canadians the broad legal right to information recorded in any form and controlled by most federal government institutions. (...) The Act provides government institutions with 30 days to respond to access requests. Extended time may be claimed if there are many records to examine, other government agencies to be consulted, or third parties to be notified. The requester must be notified of these extensions within the initial timeframe.*” Canada. The Information Commissioner of Canada. *Annual Report Information Commissioner 2006-2007*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2007 [OIC Annual Report 2006-2007], p. 9.

²⁰⁰² Para maiores informações, vide os relatórios anuais do Comissariado e outros documentos, disponíveis em <http://www.infocom.gc.ca/publications/default-e.asp> e em <http://www.infocom.gc.ca/reports/default-e.asp> (acesso em 10/03/2008).

órgãos de segurança e inteligência constitua exceção à referida lei²⁰⁰³. Cabe ao Comissário, portanto, no caso concreto, diante de uma reclamação, averiguar se a agência tem o direito de reter ou não a informação solicitada²⁰⁰⁴.

Office of the Auditor General of Canada

O Escritório do Auditor Geral do Canadá (*Office of the Auditor General of Canada* – OAG), órgão de controle externo da Administração Pública e de assessoramento do Parlamento²⁰⁰⁵, realiza auditorias nos órgãos públicos federais, as quais compreendem exames das contas (auditoria financeira), de efetividade do gerenciamento, e avaliações de desempenho. De fato, as auditorias compreendem áreas de atividade pública, como saúde, cultura, meio ambiente, agricultura, transportes e pesquisa científica²⁰⁰⁶. Nos últimos anos, o OAG também voltou sua atenção às áreas de segurança nacional e de inteligência. Essas análises ocorrem periodicamente – não todos os anos – e têm resultado em relatórios com recomendações bastante específicas no sentido de aumentar o controle e a prestação de contas do setor de inteligência²⁰⁰⁷.

²⁰⁰³ Sobre o assunto, vide Reg Whitaker, “Access to Information and Research on Security and Intelligence: The Canadian Situation”. In: Peter Hanks and John D. McCamus (eds.). *National Security: Surveillance and Accountability in a Democratic Society*. Cowansville, Québec: Éditions Yvon Blais, 1989, pp. 183–196.

²⁰⁰⁴ “In the hands of investigative journalists, academics and private citizens, the Access to Information Act has provided a tool for disclosure of information regarding various aspects of national security policy and performance. Indeed, much information in reports of review bodies such as SIRC and the IG has been disclosed only as a result of requests made under the Access to Information Act. However, some government departments and agencies have been critical of the perceived negative effect of the law on the operations of government. The 2001 Anti-Terrorism Act introduced several new limitations on access to national security information. Some have argued that reasonable access to information consistent with national security is a constituent of any accountability system, and that the Information Commissioner in his or her capacity as an ombudsman or advocate on behalf of citizens seeking access plays an important role in an effective accountability mechanism.” *Arar Commission Report, Dec/2006, p. 288.*

²⁰⁰⁵ O OAG canadense seria semelhante ao TCU brasileiro. Reporta-se diretamente ao Parlamento.

²⁰⁰⁶ “The Office of the Auditor General of Canada audits federal government operations and provides Parliament with independent information, advice, and assurance regarding the federal government’s stewardship of public funds. While the Office may comment on policy implementation in an audit, it does not comment on policy itself. (...) We are in the business of legislative auditing. We conduct performance audits of federal departments and agencies, annual financial audits of the government’s financial statements, and special examinations and annual financial audits of Crown corporations. We also audit the governments of Nunavut, the Yukon, and the Northwest Territories. (...) Our audit findings—which include good practices, areas requiring attention, and recommendations for improvement—are reported to Parliament. The Auditor General’s reports may be reviewed by Parliamentary committees, which conduct hearings and make recommendations for action. Legislative assemblies provide the same oversight in the Territories. The government has the opportunity to respond to the findings, and may implement recommended changes.” “What We Do?”, texto extraído do sítio oficial do OAG. Disponível em http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/au_fs_e_371.html (acesso em 10/03/2008).

²⁰⁰⁷ Vide, nesse sentido, o *AG Report 1996*.

O Relatório de 1996 do Auditor Geral, em seu Capítulo 27, versava sobre controle e *accountability* na comunidade de inteligência canadense. A auditoria tratava, entre outras coisas, da importância da inteligência como função governamental, do segredo como recurso que envolve riscos, diferentes categorias de inteligência, a descrição de comunidade de inteligência do Canadá, das necessidades de inteligência externa e, naturalmente, de características do sistema de controle dos serviços de inteligência. Também discorria sobre o papel do Primeiro-Ministro, responsabilidade ministerial, mecanismos internos de prestação de contas e órgãos externos de revisão e controle.

Em novembro de 2003, o AG publicou outro relatório, no qual examinou as diferentes agências de inteligência canadenses²⁰⁰⁸. Fez revisão funcional da comunidade inteligência, pois a proposta era de avaliar todos os órgãos que realizavam inteligência no país. No entanto, o referido relatório não se mostrou tão completo quanto o de 1996. Já em março de 2004, produziu-se outro relatório sobre as iniciativas de segurança nacional do Governo no combate ao terrorismo²⁰⁰⁹, sendo analisadas as ações globais de gestão dos serviços secretos e as medidas de coordenação dos órgãos de segurança nacional.

No relatório de 2004 foram consideradas a inoperância dos sistemas de informações, as falhas no intercâmbio de inteligência, identificação datiloscópica, recursos a listas de controle de fronteira e de aeroportos. Como nas auditorias anteriores, o enfoque foi na eficiência, no gerenciamento da atividade e na prestação de contas, não sendo avaliados os detalhes operacionais. Finalmente, houve outro relatório em novembro de 2005, no qual o AG reiterou a necessidade de maior participação do Parlamento no controle dos serviços de segurança e inteligência²⁰¹⁰.

²⁰⁰⁸ Canada. Auditor General of Canada. *Report of the Auditor General to the House of Commons for November 2003. Chapter 10 – Other Audit Observations*. Disponível em <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/20031110ce.pdf> (acesso em 11/03/2008) [AG Report November 2003]

²⁰⁰⁹ CANADA. Auditor General of Canada. *Report of the Auditor General to the House of Commons for March 2004. Chapter 3 – National Security in Canada – The 2001 Antiterrorism Initiative*. Disponível em <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/20040303ce.pdf> (acesso em 11/03/2008) [AG Report 2004].

²⁰¹⁰ “It is our understanding that the government has continued to work on a mechanism that would increase the role of Parliament in security and intelligence matters. The details have yet to be presented to Parliament. I encourage the government to do so.” Canada. Auditor General of Canada. *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons, Nov. 2005. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2005, §§ 28–29*. Disponível em [http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20051100ce.html/\\$file/20051100ce.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20051100ce.html/$file/20051100ce.pdf) (acesso em 24/11/2007) [AG Report November 2005].

Canadian Human Rights Commission (CHRC)

A Comissão Canadense de Direitos Humanos (*Canadian Human Rights Commission* – CHRC)²⁰¹¹ se ocupa da proteção aos direitos da pessoa, particularmente no que concerne à proteção contra a discriminação no ambiente de trabalho da Administração Pública federal, sob a égide do *Canadian Human Rights Act*. Aspecto mais importante sobre a atuação da CHRC no controle da atividade de inteligência diz respeito às relações desta com o SIRC e com a atribuição do Comitê de examinar denúncias encaminhadas a ele pela Comissão.

Segundo o Juiz O'Connor, em seu Relatório de dezembro de 2006 na Comissão Arar, haveria disputa de jurisdição entre o SIRC e a CHRC. Isso se daria porque o SIRC começou a se envolver em questões de mérito nos casos enviados a ele pela Comissão, o que entraria em choque com prerrogativa que é da CHRC²⁰¹². A Comissão também mantém relacionamento com outras agências e verifica denúncias de violações aos direitos humanos nesses órgãos.

Sumário das atividades das principais agências de inteligência e de seus órgãos de controle

Assim, a comunidade de inteligência canadense é controlada por organismos externos gerais e específicos para algumas agências. A tabela VI.4 sintetiza os principais entes da comunidade de inteligência do Canadá e os respectivos órgãos que os fiscalizam²⁰¹³. São elas, basicamente: a CBSA, o CSIS, o CSE, o DFAIT, o FINTRAC, o DND, o CISC e a RCMP²⁰¹⁴. Note-se que apenas o CSIS, o CSE e a RCMP têm órgãos específicos a controlá-los. As demais agências e ministérios, mesmo aqueles com atividades intensas de inteligência como a CBSA, o DFAIT, o DND, e o CISC, não passam por outros controles que os exercidos pelos órgãos gerais. O setor de inteligência PCO também não se sujeita a nenhuma controle específico.

²⁰¹¹ Homepage da Comissão: <http://www.chrc-ccdp.ca/>.

²⁰¹² *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 289.

²⁰¹³ Tanto esta tabela quanto a seguinte foram produzidas a partir de quadros observados no trabalho de Tim Riordan Raaflaub, “*Civilian Oversight of the RCMP’s National Security Functions*” (Ottawa: Library of Parliament – Parliamentary Information and Research Service – Library of Parliament Research Publications (PRB-04-09E), *Revised* 13 December 2006).

²⁰¹⁴ Vide Capítulo IV.

Tabela VI.4. Principais Organizações Canadenses de Segurança e Inteligência e seus Respectivos Entes de Controle			
Órgão	Atividades	Reúne dados em âmbito doméstico para produção de inteligência	Órgão específico de Revisão
CSIS	Reúne dados e produz conhecimento (inteligência) sobre ameaças à segurança do Canadá.	Sim	SIRC e Inspetor Geral
CSE	Obtém dados da infra-estrutura de informação em âmbito global (inteligência de sinais).	Sim, mas apenas com o objetivo de dar apoio em operações fora do Canadá.	CSEC
RCMP	Investiga e produz inteligência sobre atividades criminosas relacionadas à segurança nacional.	Sim	CPC
CBSA e CIC	Reúnem dados e produzem conhecimento (inteligência) sobre ameaças ao Canadá em termos de ingresso de estrangeiros (imigrantes, refugiados, visitantes) e cidadãos. Fiscalizam as fronteiras e os pontos de entrada no país e reúnem informações sobre pedidos de ingresso de pessoas no Canadá.	Sim	Nenhum
CISC	Facilita a produção e o intercâmbio de inteligência criminal entre os órgãos da comunidade de segurança pública canadense.	Sim	Nenhum
DFAIT	Provê inteligência sobre acontecimentos internacionais para promover e proteger os interesses canadenses.	Não	Nenhum
FINTRAC	Identifica e combate crimes financeiros, entre os quais o financiamento ao terrorismo; produz inteligência financeira.	Sim	Nenhum
DND	Reúne dados e produz conhecimento sobre capacidades e iniciativas militares de outros Estados e organizações estrangeiras.	Sim, mas raramente.	Nenhum

Já a Tabela VI.5 apresenta os entes específicos de revisão dos organismos de segurança e inteligência e suas principais atribuições. A Tabela sintetiza

papéis, níveis de independência e os mecanismos de que dispõem para conduzir suas atividades de controle (revisão).

Tabela VI.5. Órgãos Específicos de Revisão das Agências Canadenses de Segurança e Inteligência				
	SIRC	Inspetor Geral do CSIS	CSEC	CPC
Independente	Sim	Não, reporta-se ao Vice-Ministro da Segurança Pública.	Sim	Sim
Relatório Público apresentado ao Parlamento	Sim	Não, encaminha relatório ao Ministro e ao SIRC por meio dele.	Sim	Sim
Recebe denúncias/ reclamações do público (<i>public complaints</i>)	Sim, mas a denúncia/ reclamação tem que ser encaminhada, primeiramente, ao Diretos do CSIS.	Não.	Sim, mas aceita reclamações/ denúncias apenas de cidadãos canadenses ou residentes no Canadá e de funcionários do CSE.	Sim, mas a denúncia/ reclamação tem que ser primeiramente encaminhada à RCMP.
Poder para realizar e iniciar de ofício investigações sobre denúncias/ Reclamações	Sim	Sim	Sim	Sim
Poder para revisar as funções e tarefas da agência (atividades-fim)	Sim	Sim	Sim	Não
Poder de realizar audiências públicas (<i>public hearings</i>)	Não	Não	Não	Sim
Obrigatoriedade de suas recomendações serem adotadas pelo órgão fiscalizado	Não	Não	Não	Não

Relações entre os órgãos de controle

Assim como há um sistema de inteligência, é importante o estabelecimento também de um sistema de controle da comunidade de inteligência. Nesse sentido, convém desenvolver uma estrutura formal de cooperação e intercâmbio de informações entre os vários entes controladores nos diferentes níveis. É relevante, ainda, o incremento nas relações informais entre os controladores.

No caso canadense, o SIRC reúne-se periodicamente com o IG do CSIS para tratar de assuntos de interesse mútuo, e o pessoal do Comitê e do OIG também se encontra para trocar experiências e debater sobre os respectivos planos de revisão. Com isso, o SIRC pode compartilhar suas percepções sobre investigações específicas e evitar a duplicidade de revisões do CSIS em um mesmo ano fiscal²⁰¹⁵. De fato, as atividades-fim examinadas pelo IG contribuem para o estabelecimento de prioridades de investigação pelo SIRC.

Não há qualquer dispositivo legal determinando a obrigação do SIRC cooperar ou consultar outros órgãos de controle como o Comissário para o CSE, o Comissário para a RCMP ou outros comissários. Isso é percebido por muitos como uma falha do sistema, sobretudo porque cada vez mais as agências de segurança e inteligência têm atuado de forma coordenada e em estreita cooperação. A fiscalização e o controle dos INSETs e IBETs ficam prejudicados, uma vez que há as limitações de jurisdição de cada órgão de controle.

Aspecto interessante das relações entre os órgãos de controle no Canadá foi o estabelecimento do *Review Agencies Forum*, que reúne o pessoal do SIRC, do Escritório do Comissário do CSE, do Escritório do IG do CSIS, e da CPC. O referido Fórum dá oportunidade para que os funcionários das agências de controle compartilhem experiência sobre melhores práticas e procedimentos e discutam assuntos de interesse mútuo. A idéia foi iniciativa do Comissário do CSE no período 2005-2006²⁰¹⁶.

Além disso, o SIRC, o IG e os Comissários têm participado em encontros internacionais de órgãos de revisão e controle²⁰¹⁷ e de seminários e conferências para

²⁰¹⁵ *Arar Commission Report, Dec/2006*, p. 278.

²⁰¹⁶ *CSEC Annual Report 2004-2005*, p. 14.

²⁰¹⁷ "There is a forum, which began about nine or ten years ago, called the International Review Agencies Conference. It meets every two years. It began with the core U.K., U.S., Canada, Australia, New Zealand and South Africa as the six founding countries. At the time, South Africa was just becoming a fully fledged democracy, so they were very interested in putting similar mechanisms in place in their own

discutir o tema com seus pares de outros países e com acadêmicos. De toda maneira, observa-se uma necessidade de maior integração e intercâmbio entre esses órgãos. O problema é que, uma vez que lidam com dados e conhecimento sigilosos, precisam de mecanismos formais que viabilizassem essa cooperação, inclusive legislação que autorize o compartilhamento de informação entre, por exemplo, o SIRC, a CPC e o CSEC²⁰¹⁸.

Fala-se, ainda na criação de um órgão que reunisse os poderes do SIRC, da CPC e do CSEC e que fosse competente para revisar todos os órgãos da comunidade de inteligência canadense. Advoga-se, também, a criação do chamado “SuperSIRC”, ou seja, um SIRC com mandatos ampliados para fiscalizar outras agências de inteligência. O tema será discutido mais adiante, quando forem apresentadas as críticas ao sistema de controle da atividade de inteligência do Canadá.

Controle Externo: o papel do Judiciário

Convém fazer uma breve apresentação de alguns aspectos do controle da atividade de inteligência pelo Judiciário. Para fins deste trabalho, será considerado basicamente o controle do CSIS. Nesse sentido, cabe assinalar que o Serviço, em suas atividades-fim, passa por um controle judicial regulamentado nas seções 21 a 28 do *CSIS Act*.

Como democracia estabelecida, o Canadá conta com um Poder Judiciário independente, que realiza o controle do Executivo nos casos concretos, por meio do devido processo legal. De fato, preocupação central dos magistrados canadenses tem sido com a manutenção de um Judiciário independente e que garanta a preservação do Estado de direito e o respeito aos direitos e garantias individuais, mesmo quando estão em jogo questões de segurança nacional²⁰¹⁹. Daí a primeira forma de controle das atividades de segurança e inteligência no Canadá: o recurso ao Judiciário contra

government. It has been a bit of a fluid membership that continues to meet every two years on a rotational basis in different countries. That is one forum. (...) SIRC launched an interesting symposium two years ago that has been followed recently by the Dutch. Ours was about national security and keeping intelligence agencies accountable, and recently they did one on national security and respecting human rights: Finding the right equilibrium between those two matters.” Testimony of Marian McGrath, as Senior Counsel of the Security Intelligence Review Committee.

²⁰¹⁸ Trata-se de medida defendida, por exemplo, por Paul Kennedy, Comissário da CPC (entrevista em 2006).

²⁰¹⁹ *Arar Commission Report, Dec/2006*, pp. 483-484.

qualquer irregularidade ou abuso cometido pelas agências em geral, e pelo CSIS em particular.

De acordo com o *CSIS Act*, o controle judiciário também ocorre quando há necessidade de autorização de magistrado para ações mais intrusivas²⁰²⁰. Para isso, um procedimento específico deve ser seguido, que passa por autorizações internas para solicitar a ordem judicial e um pedido formal e fundamentado ao juiz. As razões para a operação devem estar claramente justificadas²⁰²¹.

O mandado, por sua vez, deve ser específico em sua autorização, deixando claro que ações podem ser conduzidas e os limites da autorização. Por exemplo, não de ser discriminados os tipos de comunicações a serem interceptadas, a espécie de informação obtida, que registros podem ser acessados, a identidade das pessoas alvos da operação, descrição do local onde será realizada²⁰²². Ademais, os

²⁰²⁰ “21. (1) Where the Director or any employee designated by the Minister for the purpose believes, on reasonable grounds, that a warrant under this section is required to enable the Service to investigate a threat to the security of Canada or to perform its duties and functions under section 16, the Director or employee may, after having obtained the approval of the Minister, make an application in accordance with subsection (2) to a judge for a warrant under this section.” *CSIS Act*, ss. 21 (1).

²⁰²¹ “21. (...) Matters to be specified in application for warrant (...) (2) An application to a judge under subsection (1) shall be made in writing and be accompanied by an affidavit of the applicant deposing to the following matters, namely, (a) the facts relied on to justify the belief, on reasonable grounds, that a warrant under this section is required to enable the Service to investigate a threat to the security of Canada or to perform its duties and functions under section 16; (b) that other investigative procedures have been tried and have failed or why it appears that they are unlikely to succeed, that the urgency of the matter is such that it would be impractical to carry out the investigation using only other investigative procedures or that without a warrant under this section it is likely that information of importance with respect to the threat to the security of Canada or the performance of the duties and functions under section 16 referred to in paragraph (a) would not be obtained; (c) the type of communication proposed to be intercepted, the type of information, records, documents or things proposed to be obtained and the powers referred to in paragraphs (3)(a) to (c) proposed to be exercised for that purpose; (d) the identity of the person, if known, whose communication is proposed to be intercepted or who has possession of the information, record, document or thing proposed to be obtained; (e) the persons or classes of persons to whom the warrant is proposed to be directed; (f) a general description of the place where the warrant is proposed to be executed, if a general description of that place can be given; (g) the period, not exceeding sixty days or one year, as the case may be, for which the warrant is requested to be in force that is applicable by virtue of subsection (5); and (h) any previous application made in relation to a person identified in the affidavit pursuant to paragraph (d), the date on which the application was made, the name of the judge to whom each application was made and the decision of the judge thereon. (...) Issuance of warrant (...) (3) Notwithstanding any other law but subject to the *Statistics Act*, where the judge to whom an application under subsection (1) is made is satisfied of the matters referred to in paragraphs (2)(a) and (b) set out in the affidavit accompanying the application, the judge may issue a warrant authorizing the persons to whom it is directed to intercept any communication or obtain any information, record, document or thing and, for that purpose, (a) to enter any place or open or obtain access to any thing; (b) to search for, remove or return, or examine, take extracts from or make copies of or record in any other manner the information, record, document or thing; or (c) to install, maintain or remove any thing.” *CSIS Act*, ss. 21 (2-3).

²⁰²² “21. (...) Matters to be specified in warrant (...) (4) There shall be specified in a warrant issued under subsection (3) (a) the type of communication authorized to be intercepted, the type of information, records, documents or things authorized to be obtained and the powers referred to in paragraphs (3)(a) to (c) authorized to be exercised for that purpose; (b) the identity of the person, if known, whose

prazos devem constar na ordem judicial, com período máximo de duração estabelecido por lei – que pode ser de até um ano²⁰²³.

Assim, o controle judicial da atividade de inteligência no Canadá se dá tanto previamente, em virtude da necessidade de autorização judicial para ações mais intrusivas quanto *a posteriori*, ao julgar demandas contra as atividades dos órgãos de inteligência. Interessante lembrar que, no modelo canadense, há varas especializadas para tratar do tema.

Controle Externo: o Controle Parlamentar da Atividade de Inteligência no Canadá

Vistos os vários mecanismos de controle externo da atividade de inteligência no Canadá, passa-se agora a uma questão discutida desde a década de 1970, com as Comissões Mackenzie e McDonald. Ambas trataram da criação de um órgão parlamentar de controle externo do sistema de segurança e inteligência²⁰²⁴. A proposta, entretanto, não foi acatada pelo Governo na reforma dos anos oitenta e, desde então, esporadicamente o assunto volta a ocupar os debates dentro e fora do Parlamento.

Na revisão ao *CSIS Act*, em 1990, o relatório da Comissão concluiu pela necessidade de mais mecanismos de controle parlamentar dos serviços secretos. Propôs, mesmo, a criação de uma subcomissão permanente, na Câmara dos Comuns, como órgão de revisão da atividade de inteligência, e com prerrogativas adequadas a uma Comissão com responsabilidades específicas sobre segurança e inteligências, entre as quais o direito de acesso a dados e informações sigilosos²⁰²⁵. De fato, a idéia era se criar

communication is to be intercepted or who has possession of the information, record, document or thing to be obtained; (c) the persons or classes of persons to whom the warrant is directed; (d) a general description of the place where the warrant may be executed, if a general description of that place can be given; (e) the period for which the warrant is in force; and (f) such terms and conditions as the judge considers advisable in the public interest.” CSIS Act, ss. 21 (4).

²⁰²³ “21. (...) Maximum duration of warrant (5) A warrant shall not be issued under subsection (3) for a period exceeding (a) sixty days where the warrant is issued to enable the Service to investigate a threat to the security of Canada within the meaning of paragraph (d) of the definition of that expression in section 2; or (b) one year in any other case.” *CSIS Act, ss. 21 (5).*

²⁰²⁴ Farson (2000), *op. cit.*, p. 168.

²⁰²⁵ “Not surprisingly, one of the central recommendations of the Special Committee was for the government to treat security and intelligence as a special case. In order to ensure appropriate access to classified information, it recommended that Parliament establish a small permanent standing committee. This committee would have its members work under the oath of secrecy, have security-cleared staff, and meet in secure premises, sometimes in camera. (...) The Special Committee also recommended that the government draft a national security act covering the various components of Canada’s security and intelligence community.” Farson (2005), *op. cit.*, p. 108.

a subcomissão para revisar não o CSIS, mas o SIRC e o IG do CSIS, ou seja, caberia ao Parlamento “fiscalizar os fiscais” (“*to watch the watchers*”)²⁰²⁶. A consequência foi a criação do *Standing Committee on Justice and the Solicitor General*, em junho de 1991, e do *National Security Subcommittee*, ambos na Câmara. Em março de 1998, foi constituída no Senado uma Comissão Especial para avaliar aspectos da comunidade de inteligência canadense em seu preparo contra ameaças como o terrorismo, a *Special Senate Committee on Security and Intelligence* (SSCSI).

As atividades da Comissão do Senado encerram-se em 1999, com um relatório²⁰²⁷ que trazia, entre suas 33 recomendações: a necessidade de maior integração entre os entes da comunidade de inteligência (cabendo ao PCO a coordenação dessas atividades)²⁰²⁸; a importância de se manter o Parlamento informado sobre assuntos de segurança nacional e tendências²⁰²⁹; a criação de órgãos externos de revisão para o CSE²⁰³⁰ e para outros entes da comunidade de inteligência²⁰³¹; e, o mais importante, o

²⁰²⁶ “The Committee is also cognizant of the fact that the review process places burdens on organizations that are subject to review. It therefore wishes to be particularly careful not to impose on agencies such as the Canadian Security Intelligence Service an additional level of review. The Committee has already recommended that the Security Intelligence Review Committee should normally request the Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service to conduct compliance reviews. The Committee is not recommending that the [proposed] sub-committee’s research staff have a function similar to those (sic) of the Security Intelligence Review Committee or the Inspector General. Nor does it believe that the sub-committee would ask the Canadian Security Intelligence Service for information frequently. Such matters would be addressed through the Security Intelligence Review Committee. Rather the Committee believes that the sub-committee’s role would be primarily three-fold. First, it would review budgets and make recommendations concerning the Main Estimates to the Standing Committee on Justice and Solicitor General or to such other committees as the House of Commons may consider necessary. Second, it would oversee the activities of the Security Intelligence Review Committee and the Inspector General by reviewing their work plans and reports. Third, it would undertake reviews of a general nature regarding security and intelligence matters that would be of interest to Parliament.” Canada. House of Commons. Special Committee on the Review of the Canadian Security Intelligence Service Act and the Security Offences Act. *Report of the Special Committee on the Review of the Canadian Security Intelligence Service Act and the Security Offences Act: In Flux but not in Crisis*. Ottawa: Queen’s Printer, 1990, pp. 193-194.

²⁰²⁷ CANADA. Senate of Canada. Special Committee on Security and Intelligence, *The report of the Special Senate Committee on Security and Intelligence*. Ottawa: The Senate, 1999. Disponível em <http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/com-e/secu-e/rep-e/repsecintjan99-e.htm> (acesso em 15/03/2008) [Senate’s Special Report on Intelligence, 1999].

²⁰²⁸ “27. The Committee urges the Government to ensure that adequate and appropriate resources, including policy, financial and personnel resources, be directed to ensure an enhanced strategic orientation to the collection, analysis and production of foreign intelligence. The Committee suggests that this be coordinated and directed by the Privy Council Office.” *Senate’s Special Report on Intelligence, 1999*.

²⁰²⁹ “28. The Committee recommends that the security and intelligence community explore ways in which parliamentarians may receive regular briefings on security issues and trends, as well as on specific issues for which briefings are requested.” *Senate’s Special Report on Intelligence, 1999*.

²⁰³⁰ “31. The Committee recommends that the mandate and powers of the Communications Security Establishment be set out in an Act of Parliament and that this statute also provides for a permanent review body, separate from but modelled on the Security Intelligence Review Committee, for the Communications Security Establishment.” *Senate’s Special Report on Intelligence, 1999*.

estabelecimento de uma Comissão Permanente do Senado para Segurança e Inteligência²⁰³². Assim, o Relatório de 1999 mostrou-se taxativo quanto à necessidade de se implementar mecanismo de controle eminentemente parlamentar para os serviços secretos. Esse controle deveria ser abrangente e, ainda que não tivesse como função controlar qualquer serviço de inteligência específico²⁰³³, deveria alcançar a atividade como um todo, inclusive a revisão dos órgãos de revisão, como o SIRC e o Escritório do IG do CSIS²⁰³⁴.

Em maio de 2001, foi criada a Comissão Permanente no Senado para Segurança Nacional e Defesa (*Senate Standing Committee on National Security and Defence*)²⁰³⁵, mantida nas Legislaturas seguintes²⁰³⁶. A Comissão tem-se mostrado ativa

²⁰³¹ “32. *The Committee urges the Government to study the feasibility of creating one or more review bodies for the remaining organizations within the federal government's security and intelligence community.*” Senate’s Special Report on Intelligence, 1999.

²⁰³² “33. *The Committee recommends that a Standing Senate Committee on Security and Intelligence be constituted, with a designated chair and members, to conduct hearings or otherwise meet only upon receiving a special reference from the Senate. The Committee recommends that the Senate provide references to the proposed Standing Committee to conduct broad scope reviews of the entire security and intelligence community at least once every five years and on policy initiatives pertaining to the security and intelligence community, and post facto reviews of the performance of the security and intelligence community in responding to a major incident.*” Senate’s Special Report on Intelligence, 1999.

²⁰³³ “*The Committee does not see the necessity to establish a permanent parliamentary committee as a special purpose body to review or oversee the Canadian Security Intelligence Service. Nor does the Committee see the need for such a committee to review the Communications Security Establishment specifically if, as this Committee proposes, a permanent “Security Intelligence Review Committee – like” review body is established by statute. It is not necessary and is probably counter-productive to duplicate, even in part, the activities of the Security Intelligence Review Committee and to subject the Canadian Security Intelligence Service and the Communications Security Establishment to another layer of review or a process of continuous review.*” Senate’s Special Report on Intelligence, 1999.

²⁰³⁴ “*Nevertheless, the Committee believes that the nature of security and intelligence demands that there should be a central review body that has the capacity to conduct broad scope reviews of the entire security and intelligence community and individual organizations in it, including “watching the watchers”, from time to time. If this central review body is to be an effective counterbalance, it is best located in a different milieu from the existing review bodies and should be completely independent of Ministers and the Ministry. This Committee recommends that this review body should take the form of a parliamentary committee. (...) The Committee proposes, therefore, that the Senate establish a standing Senate Committee on Security and Intelligence with a designated chair and membership, in order to ensure reasonable continuity. The Committee would conduct hearings, or otherwise meet, only upon receiving a specific reference from the Senate. In particular, the proposed committee should normally conduct broad scope review of the entire community, rather than specific reviews of individual organizations. In this regard it would be particularly useful for the proposed committee to focus on policies, issues or initiatives that affect the security and intelligence community as a whole and have not been examined by another parliamentary committee. (...) The proposed committee should also be as forward-looking as possible, helping the government and the security and intelligence community to stay ahead of events. Examples of specific references might include: any legislation pertaining to the Communications Security Establishment, or any other organization within the security and intelligence community; major policy initiatives pertaining to the security and intelligence community that do not fall within the mandate of another Senate committee; and post facto reviews of the performance of the security and intelligence in responding to major terrorist incidents or other security offences.*” Senate’s Special Report on Intelligence, 1999.

²⁰³⁵ Canada. Senate of Canada. *Journals of the Senate*. Issue 13, 37th Parl. 1st Sess., May 31, 2001.

na avaliação do sistema de inteligência canadense, conduzindo audiências (públicas e reservadas) para ouvir especialistas em segurança nacional e em inteligência, representantes do governo – da Diretora Executiva do SIRC ao Diretor do CSIS, passando pelo Vice-Ministro da Defesa e pelo Chefe da RCMP –, bem como especialistas do setor privado, acadêmicos e até autoridades estrangeiras na área²⁰³⁷. Não fiscaliza, entretanto, as atividades-fim de qualquer dos entes da comunidade.

De toda maneira, a atuação das Comissões permanece muito limitada. Detalhes sobre as agências de inteligência não são discutidos pelos órgãos do Parlamento. Mesmo o orçamento anual para segurança nacional e inteligência costuma passar pelo Legislativo exatamente como proposto pelo Executivo²⁰³⁸. Uma vez que todos os aspectos orçamentários são considerados “*matter of confidence in the government*”, uma derrota em qualquer assunto dessa natureza implica em queda do Gabinete²⁰³⁹. E quando os Diretores do CSIS, do CSE ou o Secretário de Segurança e Inteligência do PCO comparecem perante as Comissões (ordinariamente, apenas uma vez por ano), isso ocorre na época de votação do orçamento, sua presença limitando-se a não mais que noventa minutos, o que restringe muito os parlamentares na inquirição desses servidores públicos²⁰⁴⁰.

Com os atentados de 2001 nos EUA e as mudanças no cenário internacional que se sucederam, também o debate no Parlamento canadense sobre a maior participação deste em assuntos de segurança e inteligência tomou novo vigor. A partir de então, e como nunca se fez, parlamentares, Governo e sociedade vêm discutindo mais e mais o problema da segurança doméstica no Canadá, a atuação dos órgãos de revisão e controle dos serviços de inteligência e, especialmente, a proposta de criação de uma Comissão Parlamentar para o controle da atividade de inteligência. Entretanto, as opiniões divergem bastante.

²⁰³⁶ No Canadá, as comissões são renovadas a cada legislatura. Assim, uma comissão criada no 34º Parlamento não necessariamente continuará a existir no 35º. Claro que as tradicionais são mantidas sem maiores mudanças em sua estrutura e funcionamento.

²⁰³⁷ Para maiores informações, bem como para ter acesso às transcrições das audiências da Comissão, vide:

http://www.parl.gc.ca/common/Committee_SenHome.asp?Language=E&Parl=39&Ses=1&comm_id=76.

²⁰³⁸ Isso acontece com o orçamento em geral. Em 2006, por exemplo, o Governo conseguiu aprovar o orçamento de maneira célere, com a oposição sendo surpreendida com o último turno de votação, achando que ainda era o penúltimo.

²⁰³⁹ Roy Rempel. “*Canada’s Parliamentary Oversight of Security and Intelligence*”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol 4: No. 17 (2004), p. 645.

²⁰⁴⁰ Roy Rempel (2004), *op. cit.*, p. 645.

A Comissão de Inteligência seria uma alternativa ao trabalho desenvolvido pelas comissões e subcomissões genéricas de segurança nacional e defesa que ora existem no Parlamento. Afinal, esses órgãos têm outras tarefas com que se ocupar além dos serviços de inteligência. E ainda quando tratam de inteligência, o fazem de maneira bastante restrita. Critica-se, por exemplo, o fato das reuniões terem curta duração, contarem com poucos parlamentares e, efetivamente, não terem condições de avaliar políticas de inteligência²⁰⁴¹. Faltam-lhes poderes para tal, e o controle parlamentar não é efetivo²⁰⁴².

Em 12 de dezembro de 2003, primeiro dia do Governo de Paul Martin, entre as reformas apresentadas para aperfeiçoar o processo democrático e “restabelecer o Parlamento no centro do processo decisório”, o Primeiro-Ministro anunciou sua disposição em propor a criação de uma “comissão de parlamentares” (*committee of parliamentarians*) para tratar de segurança nacional, aí inserida a atividade de inteligência²⁰⁴³. Em 31 de março de 2004, em discurso sobre as reformas, Martin assinalou a necessidade de que fossem criados mecanismos por meio dos quais o Parlamento pudesse “*provide more active scrutiny of security and intelligence*”²⁰⁴⁴. Em maio, foi estabelecida uma Comissão Provisória de Parlamentares para a Segurança Nacional (*Interim Committee of Parliamentarians on National Security*) para avaliar a criação de um órgão permanente de controle parlamentar. A Comissão apresentou

²⁰⁴¹ “Since 9/11, other meetings by the National Security Sub-Committee have been held to at least begin to look into some important issues (such as the security detention and security certificate process or the problem of “mission creep” for security agencies in the post-9/11 environment). By and large, however, the meetings are short, few MPs are involved, and there is barely sufficient time to get into policy details before the meetings end. Once again, the Sub-Committee’s total lack of any real power undermines the effectiveness of its engagement and the depth of interest in the process shown by MPs.” Roy Rempel (2004), *op. cit.*, p. 646.

²⁰⁴² “Discussions in the Sub-Committee related to the annual report of SIRC are similarly limited, usually to one ninety minute session per year with SIRC Privy Councilors. The meeting with SIRC Privy Councilors in 2003 took place on 18 February and again lasted only ninety minutes. Neither the New Democratic Party (NDP) nor the Progressive Conservative (PC) members of the committee attended the meeting, and the Canadian Alliance member left after only twenty minutes due to another commitment. This scanty level of attention does not constitute serious oversight.” Roy Rempel (2004), *op. cit.*, p. 646.

²⁰⁴³ “In many respects, the Canadian Security Intelligence Service Act that established the new agency in 1984 constituted a blueprint for change and a model law for establishing agencies with coercive or intrusive capacities. It did not establish a permanent joint standing committee on security and intelligence with full purview over all Canada’s security and intelligence organizations and functions. Some twenty years later, the neophyte Liberal government of Paul Martin has, in attempting to address the “democratic deficit”, acknowledged the need for such a committee.” Farson (2005), *op. cit.*, p. 99.

²⁰⁴⁴ Sobre o assunto vide: Canada. Privy Council Office. “*Ethics, Responsibility, Accountability: An Action Plan for Democratic Reform*”. Ottawa: February 4, 2004. Disponível em http://www.bcp-pco.gc.ca/docs/information/Publications/dr-rd/dr-rd_e.pdf (acesso em 15/03/2008).

relatório em outubro daquele ano, com recomendações para o estabelecimento de um organismo parlamentar permanente.

De acordo com o Relatório, a Comissão reconhecia a necessidade de um maior envolvimento do Parlamento com assuntos de segurança e inteligência. E para examinar com mais acuidade a comunidade de inteligência, assinalou-se que os parlamentares deveriam ter acesso pleno a informações classificadas, acesso semelhante ao do SIRC aos arquivos do CSIS²⁰⁴⁵. Também se destacou a importância de que relações de confiança fossem estabelecidas entre a comunidade de inteligência e a Comissão, e que isso seria beneficiado por salvaguardas como o sigilo das atividades da Comissão e a manutenção, pelos parlamentares, da confidencialidade das informações recebidas. A Comissão Provisória entendia que o acesso a informação classificada certamente iria limitar a capacidade dos parlamentares de falar abertamente em público, mas que tinha certeza de que deputados e senadores saberiam lidar com essas novas responsabilidades²⁰⁴⁶. O Relatório da Comissão foi apresentado em outubro de 2004, com a recomendação de que se criasse uma Comissão Parlamentar para controlar as atividades da comunidade de inteligência canadense.

Finalmente, e 24 de novembro de 2005, foi apresentado na Câmara dos Comuns o Projeto de Lei C-81 (*Bill C-81*), que tinha por objetivo a constituição de uma Comissão de Parlamentares para Segurança Nacional²⁰⁴⁷. Com a dissolução do Parlamento em novembro, o projeto foi arquivado. Entretanto, uma das propostas de campanha do novo Governo chefiado por Stephen Harper era exatamente a criação de

²⁰⁴⁵ “(...) *We agree with the Prime Minister that the status quo of parliamentary scrutiny is no longer adequate. To allow more effective parliamentary scrutiny of the intelligence community, Parliament will require that some of its number have complete access to such classified information as they consider appropriate for their inquiries in a fashion similar to that which is provided to the Security Intelligence Review Committee in Section 39(2) of the Canadian Security Intelligence Service Act (...).*” Canada. The Interim Committee of Parliamentarians on National Security. *Report of the Interim Committee of Parliamentarians on National Security – An advisory committee composed of Members of the House of Commons and the Senate at the request of the Deputy Prime Minister and Minister of Public Safety and Emergency Preparedness. May 2004 – October 2004.* Ottawa, 2004. Disponível em http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/cpns-cpsn/01_e.htm (acesso em 15/03/2008) [*Interim Committee of Parliamentarians on National Security Report, 2004*], p. 4.

²⁰⁴⁶ *Interim Committee of Parliamentarians on National Security Report, 2004*, p. 5.

²⁰⁴⁷ “*The purpose of a national security committee is to improve the effectiveness of our security arrangements as well as accountability for them. Open, democratic scrutiny - consistent with the needs of security – will improve the credibility of security and raise public awareness of the importance of good security. The national security committee should be a part of our overall security system, one as much dedicated to the security of Canada as the security agencies themselves.*” Canada. Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada. *A national security committee of parliamentarians: a consultation paper to help inform the creation of a committee of parliamentarians to review national security.* Ottawa: Government of Canada, 2004. Disponível em http://www.psepc-sppcc.gc.ca/publications/national_security/pdf/nat_sec_cmte_e.pdf (acesso em 15/03/2008), p. 24.

um órgão de controle da atividade de inteligência composto por parlamentares. Não obstante, até a conclusão do presente Capítulo (março de 2008), nenhum projeto de lei havia sido apresentado no Parlamento nesse sentido.

Assim, o debate sobre a criação de um órgão de controle parlamentar permanece. Entre os argumentos contrários à criação de uma comissão parlamentar de controle da atividade de inteligência no Canadá estão o fato de que o país não possui tradição de envolvimento do Parlamento com o controle dos serviços de inteligência e de que o modelo de Westminster não comporta um ente parlamentar que realize supervisão (controle) como ocorre nos EUA e seria possível no Brasil. De fato, para alguns críticos, a criação de um órgão parlamentar de controle seria bastante prejudicial ao modelo canadense e geraria grandes dificuldades. Essa era, por exemplo, a opinião da Comissão Especial do Senado que analisava a proposta do *CSIS Act* em 1983. A Comissão entendeu que uma comissão parlamentar acabaria apenas duplicando os esforços do SIRC, e sofreria forte influência político-partidária em suas atividades, tendo, ainda, dificuldade em conservar o sigilo das informações com que lidasse, prejudicando, e não beneficiando, o controle²⁰⁴⁸.

O Sistema de Westminster e o Controle Parlamentar no Canadá

O modelo de Westminster, conforme discutido no Capítulo III, possui características que, na opinião de certos políticos e especialistas canadenses, dificultariam o estabelecimento de um órgão parlamentar de controle. Nesse tipo de sistema, os regimentos internos costumam proibir as Comissões de receberem determinadas informações e, em alguns casos, mesmo o desenvolvimento de certas investigações é defeso. Ao contrário do que ocorre nos EUA, as características do modelo canadense inviabilizariam um controle mais acurado por parte das comissões parlamentares²⁰⁴⁹.

²⁰⁴⁸ “A parliamentary committee would likely duplicate much of the efforts of SIRC. Further, parliamentary committees are notoriously subject to vagaries of time, changes in membership and overwork. There is also the problem of maintaining the security of information. This has reference in part to the possibility of partisan motivations in some members; but it also refers to the general question of whether that type of committee can maintain the requisite confidentiality by reason of the nature of its proceedings.” Canada. Senate of Canada. “*Delicate Balance...*”, *op. cit.*, p. 32.

²⁰⁴⁹ “(...) Parliamentary committees in Westminster parliamentary systems are inevitably handicapped because they lack the U.S. Congress’s permanent staff, who are highly skilled in their areas of expertise, along with significant fiscal powers. As a result, Ottawa’s parliamentary committees are unable to address the issues with the same level of concentration and lack the ability to withhold funding from the

De fato, ainda no início do controle externo, na década de 1970, enquanto os EUA, devido a seu modelo presidencialista de Congresso forte, optaram pela criação das comissões no Senado e na Câmara com poderes para fiscalizar a comunidade de inteligência como um todo, em todas as suas atividades²⁰⁵⁰, Canadá e Austrália, seguiram com a tradição parlamentarista de estabelecer comissões de inquérito independentes, instituídas pelo Executivo, sem a participação de parlamentares²⁰⁵¹.

No sistema parlamentarista, o controle dos serviços de segurança e inteligência por comissões do Parlamento era algo de difícil consideração. No modelo britânico, a idéia de “interesse público”, termo por si impreciso, posicionava as agências de inteligência à parte de qualquer ministério. Com isso, estavam fora de qualquer controle parlamentar, uma vez que a atividade de inteligência era percebida como função pertencente aos poderes reservados para “a defesa do reino”, poderes que se mantinham na Coroa e eram atribuídos exclusivamente ao Primeiro-Ministro²⁰⁵².

Além disso, na estrutura parlamentarista, a prestação de contas é feita por meio dos ministros, com base no princípio da responsabilidade ministerial, e o controle, portanto, tem por foco o titular da pasta e não seus subordinados. Nesse sentido, um dos momentos em que se daria o controle seria no “*Question Period*”, no qual o Ministro é obrigado a responder a questões apresentadas pelos deputados²⁰⁵³. Entretanto, mesmo no *Question Period*, os ministros podem alegar razões de segurança nacional para não responder a determinada questão. Ademais, a prática tem demonstrado a dificuldade de levar ministros à prestação de contas no Período de Questões, chegando um Vice-

executive and its agencies to press issues of contention while seeking change. Finally, risks should not be taken whereby national security in the parliamentary environment could be used as a tool or vehicle to score political points in ways that might be irresponsible and contrary to the national interest.” Shore, *op. cit.*, pp. 468-469.

²⁰⁵⁰ Vide Capítulo III.

²⁰⁵¹ Farson (2000), pp. 226-227.

²⁰⁵² Farson (2000), p. 226.

²⁰⁵³ “The “*Question Period*” stands at the center of legislative oversight in Canada. It consists of a daily questioning of the Prime Minister and senior ministers for 45 minutes. On the surface, this may appear to be an important instrument of accountability. But the questions posed in the *Question Period* are almost always geared to pursuing those issues that the media happens to be focusing on that day, and the session tends to be highly melodramatic and theatrical. Questions and answers are limited to no more than 35 seconds each. While this permits the opposition to bring pressure to bear on the government when an issue is of high profile, it also means that only when an intelligence or security issue becomes a matter of potential media interest is it raised in the *Question Period*.” Roy Rempel (2004), *op. cit.*, p. 641.

Primeiro-Ministro uma vez a afirmar que se trata de um “*Question Period*” e não de um “*Answer Period*”²⁰⁵⁴.

Também as informações sensíveis são objeto de atenção no debate para a criação de uma comissão parlamentar. Argumenta-se que a manutenção da confidencialidade sobre determinados assuntos seria incompatível com as atribuições parlamentares, uma vez que o parlamentar tem obrigações para com seus eleitores, entre as quais a necessidade de transparência em todos os atos de sua vida pública. Sigilo, portanto, seria uma obrigação do Governo, mas uma afronta à liberdade parlamentar. O direito à livre e ampla expressão é prerrogativa parlamentar que não pode sofrer limitações como a obrigação de guardar segredo sobre assuntos fiscalizados. Registre-se que essa é uma perspectiva do modelo parlamentarista de Westminster, não aceita em sistemas presidencialistas como o estadunidense e o brasileiro, no qual o entendimento de acesso parlamentar a dados sigilos é diametralmente oposto.

Portanto, no sistema parlamentarista de influência inglesa, o estabelecimento de comissões parlamentares para fiscalizar a comunidade de segurança e inteligência, como ocorre nos EUA e no Brasil, seria pouco prático. Não obstante, países como a Austrália, a Nova Zelândia e o próprio Reino Unido têm comissões parlamentares com funções de controle dos serviços de inteligência. Nenhum desses órgãos, porém, tem a função de revisar especificamente algum serviço e apenas a Comissão neozelandesa tem a prerrogativa de examinar os relatórios anuais de seus serviços secretos.

Assim, argumenta-se que o modelo de Westminster só aceitaria um órgão parlamentar de revisão de aspectos gerais da atividade de inteligência²⁰⁵⁵. Esse mandato geral faria da Comissão um órgão de assessoramento do Executivo com enfoque no aperfeiçoamento do setor de inteligência. A Comissão se concentraria em questões mais genéricas, atentando-se para estratégias de melhoria do desempenho da comunidade de inteligência – e não para casos concretos ou diretrizes operacionais²⁰⁵⁶. Tem-se,

²⁰⁵⁴ Paul Wells. “*Gray Fog works magic in the House – and all is quit*”. In: *National Post* (23/10/1999), p. A2.

²⁰⁵⁵ Canada. Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada. *A national security committee of parliamentarians: a consultation paper to help inform the creation of a committee of parliamentarians to review national security*, op. cit., p. 25.

²⁰⁵⁶ “*A general mandate suggests that the most appropriate role for a parliamentary (...) committee on national security is to be strategic: to concentrate on large questions, and to assist the agencies and the Government to improve performance through better preparedness for the unforeseen. (...) a mandate requiring access to operational information would raise serious questions about safeguarding security,*

portanto, um argumento de caráter doutrinário ao estabelecimento de uma comissão parlamentar de controle com amplos poderes para escrutinar os serviços de inteligência no Canadá²⁰⁵⁷.

O Peso da Tradição

O outro argumento principal tem a ver com a ausência de tradição no Parlamento canadense em discutir inteligência²⁰⁵⁸. Historicamente, foram raros os momentos em que se discutiu segurança nacional – e muito menos inteligência – no Parlamento do Canadá. Mesmo nos debates, ocasião em que se poderia realizar alguma forma de controle por parte dos deputados, as discussões sobre segurança e inteligência tradicionalmente têm sido superficiais e vagas²⁰⁵⁹. Farson assinala o argumento da “vontade do Parlamento”, segundo a qual o Parlamento escolheu ficar silente em determinados aspectos de controle e *accountability*²⁰⁶⁰ e mesmo de não ter comumente iniciativa legislativa²⁰⁶¹, tarefa atribuída ao Gabinete²⁰⁶².

including the need for limitations on freedom of expression and sanctions for unauthorized disclosure. It would be more workable for the committee to concentrate on policy rather than operational review. A strategic mandate would give the committee the opportunity to understand in depth the objectives, policies and programs of the operating agencies as well as the overall purposes of the Government's national security policy (...).” Canada. Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada. *A national security committee of parliamentarians: a consultation paper to help inform the creation of a committee of parliamentarians to review national security*, op. cit., p. 26.

²⁰⁵⁷ “(...) Oversight is said to be inherently congressional and alien to Westminster systems. The need to avoid it stems from the perception that oversight necessarily empowers legislatures, with the capacity to control and manage organizations they oversee. This is said to result from having prior and current knowledge activities. (...) By contrast, review is held as appropriate form of scrutiny for parliamentary systems because it considers activities only after-the-fact. Similarly, agencies being monitored are properly and adequately accountable because ministers table annual review in the legislature (...).” Farson (2000), p. 228.

²⁰⁵⁸ “The Canadian Parliament's culture has not lent itself to serious legislative oversight of security and intelligence matters. Interaction in the House of Commons has been consumed by partisan politics; both the government and the opposition view their primary tasks as embarrassing and tarnishing the other, rather than seriously discussing and debating policy options. This has effectively poisoned the atmosphere for serious oversight, even by MPs who might be so inclined.” Roy Rempel (2004), op. cit., p. 641.

²⁰⁵⁹ “The “Question Period” stands at the center of legislative oversight in Canada. It consists of a daily questioning of the Prime Minister and senior ministers for 45 minutes. On the surface, this may appear to be an important instrument of accountability. But the questions posed in the Question Period are almost always geared to pursuing those issues that the media happens to be focusing on that day, and the session tends to be highly melodramatic and theatrical. Questions and answers are limited to no more than 35 seconds each. While this permits the opposition to bring pressure to bear on the government when an issue is of high profile, it also means that only when an intelligence or security issue becomes a matter of potential media interest is it raised in the Question Period.” Roy Rempel (2004), op. cit., pp. 642-643.

²⁰⁶⁰ Farson (2000), p. 227.

²⁰⁶¹ “(...) In fact, with the exception of a few private members bills, parliamentarians do not draft legislation. That is done by the administrative branch by on cabinet direction. No private member bill of

A atuação de comissões de segurança nacional – no Senado ou na Câmara – sempre foi efêmera. Há uma percepção de que informações sensíveis sobre segurança não poderiam ser compartilhadas com o Parlamento²⁰⁶³ e que as duas Casas deveriam tratar dessas questões de maneira limitada²⁰⁶⁴. Essa perspectiva era atenuada pela prática, em circunstâncias excepcionais, da apresentação aos líderes da oposição, de resumos sobre assuntos de segurança²⁰⁶⁵. Farson fala mesmo de uma “*national security convention*”, prática segundo a qual “assuntos de inteligência não poderiam ser discutidos publicamente no Parlamento porque isso poderia colocar o Estado em risco”²⁰⁶⁶.

Assim, o debate sobre segurança e inteligência no Parlamento do Canadá e o acesso dos parlamentares que não pertenciam ao Gabinete a assuntos dessa natureza sempre foram muito restritos²⁰⁶⁷. Com as comissões criadas a partir da década de 1980, o envolvimento do Parlamento nesses assuntos certamente aumentou. Entretanto, permanece a crítica de que os mandatos das referidas comissões ainda são muito genéricos e limitados. O Parlamento recebe os relatórios dos órgãos de controle externo, mas esses relatórios são públicos e, portanto, não contêm informação reservada. O

major consequence is ever enacted without being first accepted by the government (...).”Farson (2000), p. 228.

²⁰⁶² “(...) Parliament chooses surrogates to provides its oversight functions (...) parliamentarians are not interested in information they cannot use in debate.” Farson (2000), p. 228.

²⁰⁶³ Nesse sentido, Farson (2000, *op. cit.*, p. 228) lembra uma perspectiva dos próprios parlamentares segundo a qual “*politicians cannot be trusted with classified information.*”

²⁰⁶⁴ Thomas Erskine May, *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 21st ed. (London: Butterworths, 1989), p. 292; Canada. Parliament. House of Commons. *Beauchesne’s Rules & Forms of the House of Commons of Canada with Annotations, Comments and Precedents*, 6th ed. By Alistair Fraser, W. F. Dawson & John A. Holtby (Toronto: Carswell, 1989), pp. 129-131; Sir John George Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada* (Toronto, 1903), pp. 364-66.

²⁰⁶⁵ Canada. Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada. *A national security committee of parliamentarians: a consultation paper to help inform the creation of a committee of parliamentarians to review national security*, *op. cit.*, pp. 11-12.

²⁰⁶⁶ Farson (2000), p. 227.

²⁰⁶⁷ “(...) national security was seldom discussed in Parliament, and when this occurred, such discussions were limited. When the Mackenzie Commission report was tabled in 1969, Prime Minister Trudeau noted that it was time for Canadians “to participate in full and informed discussion of security matters, an area of public administration which all too often in the past has been the subject of misunderstanding and misconception,” and he expressed the hope that the report might be debated fully in the next session. In reply, Mr. Stanfield noted, “The fact is that on matters relating to our national security, Parliament has always accepted some considerable limit on its right to demand information and full disclosure by the government.” *The hoped-for debate did not occur.*” Canada. Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada. *A national security committee of parliamentarians: a consultation paper to help inform the creation of a committee of parliamentarians to review national security*, p. 12.

acesso a informação classificada é prerrogativa de algumas poucas Comissões e, mesmo assim, de forma bem restrita²⁰⁶⁸.

Nesse sentido, a Comissão Especial do Senado para Segurança e Inteligência reiterou, em seu relatório de 1999, que, no sistema canadense, o Parlamento não é consumidor de inteligência – como ocorre nos EUA – e que, mesmo tendo que aprovar legislação, iniciativas orçamentárias e até políticas para o setor, fica excluído do recebimento de produção de conhecimento em inteligência e sabe muito pouco da atividade desempenhada pelos serviços secretos²⁰⁶⁹. Como o Parlamento não poderia mais ficar alheio a essas questões, propunha-se um órgão de revisão com amplos poderes, sugerindo-se a criação de uma Comissão Permanente do Senado para Segurança e Inteligência²⁰⁷⁰. A proposta, entretanto, nunca foi acatada.

Essas barreiras da cultura político-institucional canadense podem ser identificadas no próprio debate sobre a criação do comitê de parlamentares, começando-se pela própria natureza do órgão. A última proposta concreta de criação do um ente de fiscalização parlamentar, o já citado Projeto de Lei C-81, versava claramente sobre uma “Comissão de Parlamentares” (*Committee of Parliamentarians*) e não sobre uma “Comissão Parlamentar” (*Parliamentary Committee* ou *Committee of Parliament*). A

²⁰⁶⁸ “*Parliamentary scrutiny of intelligence functions has been raised as an issue with every evolution of the intelligence community since the MacDonald Commission in 1981 (...). Parliament currently receives only expurgated reports from review agencies. Otherwise, its role is limited to two committees which do not normally have access to classified information: the House of Commons’ Standing Committee on Justice, Human Rights, Public Safety and Emergency Preparedness Subcommittee on National Security; and the Senate’s Standing Committee on National Security and Defence.*” *Interim Committee of Parliamentarians on National Security Report, 2004*, p. 4.

²⁰⁶⁹ “*An overarching assumption made in Canada is that “intelligence” including security intelligence is exclusively for the administrative branch of government. With very few exceptions, Parliament is not part of the loop in terms of receiving intelligence analyses or assessments generated by the intelligence community. In our system, the consumers of intelligence have been limited to policy makers and decision makers within the executive branch of government. Parliament, in being asked to approve legislation, budgets and policy initiatives, is largely deprived of direct access to any intelligence analyses or assessments.*” *Senate’s Special Report on Intelligence, 1999*.

²⁰⁷⁰ “*Nevertheless, the Committee believes that the nature of security and intelligence demands that there should be a central review body that has the capacity to conduct broad scope reviews of the entire security and intelligence community and individual organizations in it, including “watching the watchers”, from time to time. If this central review body is to be an effective counterbalance, it is best located in a different milieu from the existing review bodies and should be completely independent of Ministers and the Ministry. This Committee recommends that this review body should take the form of a parliamentary committee. (...) The Committee proposes, therefore, that the Senate establish a standing Senate Committee on Security and Intelligence with a designated chair and membership, in order to ensure reasonable continuity. The Committee would conduct hearings, or otherwise meet, only upon receiving a specific reference from the Senate. In particular, the proposed committee should normally conduct broad scope review of the entire community, rather than specific reviews of individual organizations. In this regard it would be particularly useful for the proposed committee to focus on policies, issues or initiatives that affect the security and intelligence community as a whole and have not been examined by another parliamentary committee.*” *Senate’s Special Report on Intelligence, 1999*.

sutileza na diferença de nomenclatura não consegue expressar as significativas diferenças entre os dois tipos de organização²⁰⁷¹. Convém, portanto, fazer alguns esclarecimentos.

Parliamentary Committee versus Committee of Parliamentarians

A Comissão Parlamentar (*Parliamentary Committee* ou *Committee of Parliament*) é um órgão colegiado do Parlamento, regido pelas normas internas deste, e devendo prestar contas apenas ao próprio Parlamento. Tem capacidade de atuação bastante ampla e poderes e prerrogativas bem definidos, como o de convocar pessoas a depor *sub poena*, inclusive com autoridade para determinar a prisão de quem se recuse a prestar depoimento perante a comissão²⁰⁷². É um ente do Poder Legislativo, reproduzindo o equilíbrio de forças e as preocupações e interesses do Legislativo. Nos EUA e no Brasil, o que se tem são Comissões Parlamentares. Já a Comissão de Parlamentares (*Committee of Parliamentarians*) é um comitê que não pertence ao Parlamento, não fazendo parte tampouco da Câmara ou do Senado. Trata-se, de fato, de comissão de parlamentares nomeados pelo Primeiro-Ministro para assessorá-lo²⁰⁷³.

A proposta de Paul Martin era exatamente de uma Comissão de Parlamentares, composta por até seis deputados e até seis senadores, os quais não poderiam ser ministros de Estado, nem líderes partidários ou ocupantes de outros cargos

²⁰⁷¹ Farson (2005), *op. cit.*, p. 111.

²⁰⁷² “(...) a Permanent Standing Committee on National Security would be a parliamentary body with all rights and privileges resting with Parliament under the constitution. Significantly, Parliament delegates to all standing committees the right to call for “people, papers and records.” Authority to do this in the case of the House of Commons rests on Standing Order 108. The powers contained therein are considerable. They permit committees to subpoena witnesses, to place them under oath, and to hold them in contempt for failing to answer questions or to produce records. In theory, the powers also include the right to arrest and incarcerate those held in contempt. Parliament, in conducting business within its own precincts, is not limited by either the laws of Canada or conventions unless it has specifically bound itself in statute law. Thus, it is not restricted in the documents it may see, as ordinary citizens are, by what might be released under the Access to Information Act or Security of Information Act. Nor is it restrained from talking about matters that fall under the sub judice convention. In this regard, it should be noted that Parliament’s choosing not to insist on the release of documents, or not discussing a particular matter before the courts, is quite different from being bound not to do so.” Farson (2005), *op. cit.*, pp. 111-112.

²⁰⁷³ “A ‘committee of parliamentarians’ signals quite different arrangements from these parliamentary committees. (...) This is not a parliamentary body but an off-spring of the executive branch drawing on parliamentarians for membership. If a British model were to be followed, committee members would be appointed by (and removed by) the prime minister, would be subject to Security of Information Act, would have only limited powers to obtain information, and would report to the prime minister, rather than to Parliament.” Farson (2005), *op. cit.*, p. 112.

do Governo²⁰⁷⁴. A seção 4 (2) do Projeto deixava claro que a Comissão não era um órgão do Parlamento ou de qualquer das Casas. Diferentemente das comissões parlamentares, em que o presidente é eleito pelos membros, o presidente da Comissão de Parlamentares seria indicado pelo Primeiro-Ministro – isso assinala o grau de controle que o Governo teria da Comissão²⁰⁷⁵. Os membros da Comissão também estariam obrigados por juramento a guardar sigilo sobre suas atividades no órgão²⁰⁷⁶, não podendo invocar sua imunidade parlamentar se divulgassem informações em seu poder, obtidas na condição de membro da Comissão²⁰⁷⁷.

A seção 13 do Projeto de Lei C-81 estabelecia o mandato da Comissão. Segundo o dispositivo, deveria ser de revisar: a) o arcabouço legislativo, regulatório, estratégico e administrativo da segurança nacional do Canadá, bem como as atividades dos ministérios e agências relacionados ao tema; b) qualquer questão sobre segurança nacional que porventura lhe solicitasse um ministro competente. Note-se a tarefa de revisão (*review*) e não de supervisão (*oversight*) no controle exercido pela Comissão.

Aspecto interessante do Projeto era que caberia, na forma da seção 15, ao Governo regulamentar o exercício do mandato da Comissão. A comissão parlamentar, por sua vez, é regida pelas normas internas do Parlamento. Também seria ao Primeiro-Ministro que a Comissão deveria apresentar seu relatório anual, e não ao Parlamento. Não havia qualquer menção expressa à atividade de inteligência, apesar do enfoque da proposição ser nesse tema.

Registre-se que o Projeto de Lei do Governo ia de encontro ao Relatório da Comissão Provisória de Parlamentares para Segurança Nacional, apresentado ao Parlamento cerca de um ano antes. Após estudar diferentes sistemas de controle externo pelo mundo e a avaliar a realidade canadense, a Comissão concluiu que “para garantir a confiança de ambas as Casas e da sociedade canadense”, o Parlamento deveria manter sua independência do Executivo (Governo) na fiscalização do aparato de segurança e inteligência do Estado. Daí a necessidade de criação de uma Comissão Parlamentar – e não de uma Comissão de Parlamentares – que se reportasse diretamente ao Parlamento.

²⁰⁷⁴ Caso viesse a ocupar um cargo de ministro ou de secretário parlamentar – o Governo pode designar membros do Parlamento que não sejam parte do Gabinete para o cargo de “secretário parlamentar”, espécie de representante do Governo nas comissões do Parlamento – ou deixasse de ser deputado ou senador, o membro da Comissão perderia também seu cargo nela.

²⁰⁷⁵ *Bill C-81*, s. 6.

²⁰⁷⁶ *Bill C-81*, s. 9.

²⁰⁷⁷ *Bill C-81*, s. 11.

A Comissão Provisória analisou três possíveis estruturas para o órgão parlamentar de controle da atividade de inteligência²⁰⁷⁸. A primeira delas, versava sobre a criação de duas comissões parlamentares permanentes, uma na Câmara e outra no Senado. A estrutura tomava por base o aspecto bicameral do Parlamento canadense e aumentaria o alcance da fiscalização. O argumento era que, uma vez que uma comissão parlamentar só consegue conduzir dois grandes estudos por ano, duas comissões poderiam ao menos dobrar essa produção. A existência de dois órgãos de controle também seria útil para que um deles pudesse se dedicar a determinada análise por um período mais prolongado. Certamente que deveria haver alguma interação entre as comissões das duas Casas para se evitar a duplicidade dos trabalhos, mas a experiência canadense já demonstrara a viabilidade de uma estrutura de duas comissões²⁰⁷⁹. Ademais, a experiência de alguns membros da Comissão Provisória asseverava que a uma estrutura com um órgão em cada Casa funciona melhor que uma comissão conjunta. Por último, diante do argumento que dois órgãos poderiam ser contraproducentes, contestou-se que uma pluralidade de perspectivas fornecidas pelas duas comissões seria benéfico para manter o Parlamento melhor informado e para colaborar com o processo decisório do Governo por meio de uma maior diversidade de opiniões.

O segundo modelo analisado foi o de uma comissão conjunta do Parlamento, com representação proporcional das duas Casas e de todos os partidos²⁰⁸⁰. Argumentava-se que essa estrutura permitiria dirimir as diferenças entre as Casas e possibilitaria a deputados e senadores atuarem juntos em prol dos interesses nacionais, lidando com um problema “de natureza não partidária e de relevância nacional”. Uma comissão conjunta permitiria ao Parlamento estabelecer uma perspectiva uniforme sobre a atividade de inteligência e poderia, com o tempo, tornar-se o único ou principal organismo de consulta do Governo e da sociedade canadense sobre a matéria²⁰⁸¹. Ademais, defendia-se que uma comissão conjunta asseguraria a continuidade dos esforços parlamentares e o aperfeiçoamento mútuo pelo intercâmbio de experiências e competências. Também reduziria os custos financeiros e a quantidade de pessoal, uma vez que estruturas separadas demandariam distintas equipes técnicas e administrativas,

²⁰⁷⁸ *Interim Committee of Parliamentarians on National Security Report, 2004*, pp. 5-8.

²⁰⁷⁹ Por exemplo, ambas as Casas possuem comissões de Defesa, Agricultura e Comércio.

²⁰⁸⁰ As comissões conjuntas no Parlamento do Canadá costumam ter a presidência e a vice-presidência compartilhadas, havendo, portanto, dois presidentes e dois vices.

²⁰⁸¹ *Interim Committee of Parliamentarians on National Security Report, 2004*, p. 6.

umentando as despesas. Um órgão singular de controle diminuiria, ainda, a quantidade de documentos solicitados à comunidade de inteligência. Finalmente, a estrutura proposta, argumentava-se, traria a vantagem de ser mais conhecida no Parlamento (?) e garantiria, por meio da distribuição proporcional de membros, uma maioria de deputados, como reflexo da maior quantidade de parlamentares eleitos.

Mas foi o terceiro modelo o escolhido em votação pelos membros da Comissão Provisória. Tratava-se de estrutura inovadora de comissão conjunta, com composição, regras e procedimentos diferenciados. Esse modelo continuaria tendo a presidência e a vice-presidência compartilhadas, mas sua composição compreenderia igual número de deputados e senadores. A idéia era de um órgão de controle que aproveitasse as já citadas vantagens da estrutura das comissões mistas e as vantagens das comissões do Senado, especialmente a da continuidade e da manutenção de uma memória institucional, graças ao mandato permanente dos senadores²⁰⁸². Poder-se-ia lidar melhor com as prorrogações e dissoluções do Parlamento que em uma comissão mista tradicional. Outra vantagem extraída do Senado é que os senadores podem dedicar mais tempo aos trabalhos da comissão que os deputados, uma vez que não têm as mesmas obrigações parlamentares que estes últimos, por exemplo, a atenção aos eleitores e as preocupações eleitorais. Por último, o fato de se dotar a comissão com um número maior senadores que nos órgãos conjuntos tradicionais possibilitaria uma atmosfera de trabalho mais colegiada e menos partidária, contribuindo para o êxito dos trabalhos.

Assim, a maioria optou por essa terceira estrutura por entender ser ela mais adequada a lidar com tema tão peculiar como a atividade de inteligência²⁰⁸³. A comissão deveria orientar-se por um regimento interno e pelas regras do Parlamento, com ênfase nos procedimentos do Senado²⁰⁸⁴. Os presidentes e vices seriam escolhidos por seus pares da comissão e não por indicação do Governo. E os seus membros manteriam as prerrogativas e imunidades parlamentares, podendo, inclusive, fazer parte

²⁰⁸² Relembre-se que, no Canadá, os Senadores não são eleitos, mas indicados pelo Primeiro-Ministro e têm mandato vitalício. Mesmo com a dissolução do Parlamento e da Câmara dos Comuns, os Senadores conservam seu mandato.

²⁰⁸³ *"We are of the view that the unique nature of the intelligence community and the nature of the modern threats facing Canada necessitates that the committee be able to meet as required."* Interim Committee of Parliamentarians on National Security Report, 2004, p. 7.

²⁰⁸⁴ *"(...) The committee will need to be established by statute, so as to provide operational flexibility, adequate funding for secure facilities and staff, as well as the capacity to continue in existence through prorogations and the dissolution of Parliament."* Interim Committee of Parliamentarians on National Security Report, 2004, p. 7.

de outras comissões do Parlamento²⁰⁸⁵. Teria, ainda, acesso a material classificado²⁰⁸⁶, credencial de segurança para isso e poderia inclusive manter seu funcionamento com a dissolução do Parlamento. Não obstante, a comissão realizaria revisão (*review*) das atividades de inteligência e não supervisão (*oversight*). Preservam-se, dessa maneira, as características do modelo parlamentarista de controle parlamentar.

Portanto, os trabalhos da Comissão Provisória resultaram em recomendações que ampliavam significativamente os poderes do Parlamento no que concerne ao controle da atividade de inteligência. Mesmo não tendo sido acatado pelo Governo, o Relatório constitui importante referência para o debate ora em curso no Canadá sobre controle parlamentar.

No Governo de Stephen Harper, permanece a discussão. O Projeto C-81, relembre-se, foi arquivado com o fim da legislatura. Repita-se que, em campanha, Harper disse que proporia uma comissão de parlamentares para revisar o aparato de segurança e inteligência. No novo Parlamento, o assunto tem sido considerado. Exemplo disso é Relatório da Comissão Especial do Senado para a Lei Antiterrorismo, publicado em 2007²⁰⁸⁷. A última parte do documento dedica-se à fiscalização e controle do aparato de segurança nacional canadense.

Em seu Relatório, a Comissão Especial do Senado assinalou que a ausência de adequado controle (*oversight and review*) nas áreas de segurança nacional e combate ao terrorismo tem sido objeto de preocupação do Parlamento desde a publicação da Lei Antiterrorismo. Após avaliar modelos de outros países de combate ao terrorismo, a Comissão concluiu que a melhor maneira de garantir que as iniciativas contra o terrorismo ocorram em conformidade com os princípios e valores da

²⁰⁸⁵ “We believe that the proposed committee should be a committee of Parliament, not a committee of parliamentarians. Members of the committee will continue to enjoy the same parliamentary privilege as their peers. We acknowledge that there are probably significant parliamentary procedural and privilege issues that need to be resolved by procedural experts and legislative drafters, but we also believe that none of these need be insuperable given the importance of the issue at hand.” *Interim Committee of Parliamentarians on National Security Report*, 2004, p. 7.

²⁰⁸⁶ “(...) Establishment by statute would also provide for access to and the protection of classified information.” *Interim Committee of Parliamentarians on National Security Report*, 2004, p. 7.

²⁰⁸⁷ Canada. Parliament. Senate. Special Senate Committee on the Anti-Terrorism Act. *Fundamental Justice in Extraordinary Times: Main Report on the Special Senate Committee on the Anti-Terrorism Act*. Ottawa, February 2007. Disponível em <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/anti-e/rep-e/rep02feb07-e.htm#PDF%20FORMAT> (acesso em 18/03/2008) [*SSCATA Report, February 2007*].

democracia canadense é o estabelecimento de um sistema de controle constante e independente²⁰⁸⁸.

Os senadores também apoiaram as recomendações do Juiz O'Connor (no Relatório da Comissão Arar de dezembro de 2006) pelo aperfeiçoamento dos mecanismos de revisão²⁰⁸⁹, inclusive com a criação de um comitê para fiscalizar as atividades da RCMP nos moldes do CSIS, e com o estabelecimento de um órgão para coordenar e integrar os entes de revisão. Reiteraram a necessidade do estabelecimento de uma comissão parlamentar permanente para fiscalizar a comunidade de inteligência. Falou-se, inclusive, em supervisão (*oversight*) e não apenas em revisão (*review*) como atribuição desse órgão parlamentar²⁰⁹⁰.

A proposta dos senadores, portanto, é de uma comissão permanente, com atribuições de fiscalizar o aparato de segurança e inteligência como um todo e que poderia existir concomitantemente aos órgãos externos de revisão, como o SIRC e o CSEC. Nesse sentido, asseveram a importância do escrutínio feito pelo Parlamento como meio de equilibrar a atuação do Executivo e a proteção à sociedade e, ainda, de esclarecer a opinião pública sobre as atividades da comunidade de informações²⁰⁹¹.

No Relatório de 2007 também se constatou a necessidade de um arcabouço legal de fiscalização e controle – aí incluído o controle parlamentar – sobre temas de segurança nacional. Propõem-se, portanto, o estabelecimento de uma Comissão Parlamentar, preferencialmente no Senado, que tenha acesso a informações e documentos sigilosos, e com os poderes das comissões para convocar pessoas para audiências, e fiscalizar a Administração Pública²⁰⁹².

²⁰⁸⁸ *SSCATA Report, February 2007*, p. 115.

²⁰⁸⁹ Essas recomendações serão detalhadas a seguir.

²⁰⁹⁰ *"In conjunction with adequate oversight of the RCMP, the Committee believes that there must be ongoing parliamentary monitoring of national security matters, including the Anti-terrorism Act, other relevant legislation, and the policies of the government departments and agencies that are involved. Particularly because many aspects of the Anti-terrorism Act, as well as the Public Safety Act, 2002, are extraordinary, they should be subject to ongoing parliamentary oversight and review to assess their continued relevance, and to keep them in the public eye. It is the cumulative effect of all of Canada's anti-terrorism laws, policies and practices that requires careful assessment on an ongoing basis, to ensure that the rights and interests of individuals are affected no more than is necessary to protect national security (...)." SSCATA Report, February 2007*, p. 118.

²⁰⁹¹ *"The practices of government agencies, particularly those involved in national security, can be very unfamiliar to the average Canadian and it is through Parliament that the public often learns about issues and expresses its views and opinions (...)." SSCATA Report, February 2007*, p. 119.

²⁰⁹² *"Recommendation 39: That a standing committee of the Senate, with dedicated staff and resources, be established to monitor, examine and periodically report on matters relating to Canada's anti-terrorism legislation and national security framework on an ongoing basis." SSCATA Report, February 2007*, p. 122.

As atividades da Comissão Especial para a Lei Antiterrorismo são apenas um exemplo do engajamento do Parlamento, sobretudo do Senado do Canadá, no debate a respeito da segurança nacional e do controle dos órgãos de inteligência. Reitere-se a atuação da Comissão Permanente de Segurança Nacional e Defesa do Senado e das Comissões de Segurança Pública e Segurança Nacional (*Standing Committee on Public Safety and National Security – SECU*)²⁰⁹³ e de Defesa Nacional (*Standing Committee on National Defence – NDDN*)²⁰⁹⁴ da Câmara dos Comuns.

Possibilidades Reais de um Aumento do Controle Parlamentar no Canadá

Ao analisar o controle parlamentar no Canadá, Stuart Farson²⁰⁹⁵ apresenta três aspectos que afetam a capacidade do Parlamento de realizar a supervisão dos serviços de inteligência. Primeiramente, assinala a autoridade constitucional e legal do Parlamento. Nesse sentido, registra que o Legislativo canadense, exatamente como ocorre no modelo congressional estadunidense, tem substantivos poderes de fiscalização em seu arsenal. Agindo como instituição, o Parlamento teria autoridade para realizar inquéritos em larga escala, convocando pessoas para depor e tendo acesso a toda a sorte de documentos e registros. Entretanto, assevera Farson, a detenção desses poderes nada significa se não houver a efetiva vontade dos parlamentares de usá-los. E essa opção condiciona-se a fatores políticos e não a fundamentos legais.

No modelo político-institucional canadense, é pouco provável que parlamentares resolvam causar problemas para o Governo avocando para si poderes de fiscalização e controle. Nas vezes em que isso ocorreu, o Governo não hesitou em remover os “*troublemakers*” das comissões, ou colocá-los de lado no Parlamento²⁰⁹⁶. O que se pôde aferir tanto da literatura sobre sistema político canadense quanto de conversas com especialistas – inclusive alguns que atuam ou atuaram no Legislativo – é que um parlamentar, particularmente na Câmara dos Comuns, dificilmente se propõe a

²⁰⁹³ Sítio da Comissão na internet:

http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteeHome.aspx?Lang=1&PARLSES=392&JNT=0&SELID=e17_&COM=13205.

²⁰⁹⁴ Sítio da Comissão na internet:

http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteeHome.aspx?Lang=1&PARLSES=392&JNT=0&SELID=e17_&COM=13195

²⁰⁹⁵ Farson (2000), *op. cit.*, pp. 243 e ss.

²⁰⁹⁶ Farson (2000), *op. cit.*, p. 243.

manobrar de maneira autônoma e independente, e que qualquer iniciativa nesse sentido pode excluí-lo do processo político e mesmo da participação nas eleições seguintes. Daí que a cultura político-institucional canadense desestimula posições mais aguerridas contra as lideranças no Parlamento.

Um segundo aspecto que condiciona a atuação do Parlamento no controle do Executivo é o orçamento do Legislativo. Como qualquer instância, o Parlamento precisa de orçamento para funcionar. A questão é que os recursos para o Legislativo são expressivamente controlados pelo Partido no poder²⁰⁹⁷. Não se pode conduzir inquéritos no âmbito das comissões parlamentares sem recursos – financeiros e de pessoal²⁰⁹⁸ – e a alocação desses recursos para determinadas atividades pode ser dificultada pelos grupos de interesse no Parlamento.

Por último, há o que Farson chama de restrições (*constraints*) naturais que inibem a atuação do Parlamento. A primeira delas seria o tempo. O Parlamento em recesso não pode fiscalizar o Executivo. Ademais, as comissões deixam de operar quando o Parlamento é dissolvido. Outras restrições dizem respeito a argumentos levantados pelos ministros para não prestarem esclarecimentos, como o fato de uma questão ainda estar *sub judice* ou mesmo que se recusam a responder sobre determinado tema por este envolver questões de segurança nacional ou ir de encontro ao “interesse público”. Apesar de não haver nenhum impeditivo legal de que esses assuntos sejam tratados no Parlamento, a prática – e de fato, já se pode assinalar como costume – é que tais temas não podem ser tratados publicamente no Legislativo.

Ainda entre as restrições assinaladas por Farson estão as próprias limitações de natureza operacional do trabalho das comissões. O recurso a audiências públicas costuma ser o principal meio das comissões obterem informações, ouvindo e questionando depoentes. Uma vez que a autoridade para convocar pessoas e fazer-lhes perguntas é exclusiva dos parlamentares, Farson assinala que as equipes de funcionários que realmente realizam o trabalho de investigação e produção de relatórios ficam bastante limitadas em suas ações. As observações sobre o modelo canadense – semelhante, nessas práticas, ao que acontece no Brasil – provocam imediatamente remissão ao controle realizado pelo Congresso dos EUA. Nos EUA, é comum reuniões

²⁰⁹⁷ Farson (2000), *op. cit.*, p. 243.

²⁰⁹⁸ Mesmo com a alta qualificação da equipe orgânica de funcionários do Parlamento, e apesar da existência de um órgão altamente especializado de consultoria legislativa, a cargo da Biblioteca do Parlamento, esses recursos têm limitações mesmo físicas para serem empregados.

de trabalho entre as equipes que assessoram os órgãos de controle do Congresso e o pessoal dos órgãos controlados. Em outras palavras, os assessores que realizam os inquéritos podem requerer depoimentos e participar deles diretamente arguindo os depoentes, por exemplo. Isso garante mais efetividade no controle, já que não fica restrito às ações dos parlamentares que, em geral, tem outras obrigações tão importantes que a de participar em comissões de fiscalização e controle do Executivo.

Ainda no que concerne ao papel que os parlamentares podem ter no controle da atividade de inteligência, Farson chama atenção para o fato de que, por mais isentos que busquem ser os deputados e senadores, o Parlamento é um ente político e, portanto, sujeito a influências político-partidárias e de grupos externos de pressão. Esse caráter político do ente também se reflete em suas comissões e nas práticas parlamentares. Assim, por mais apolítica que possa se esperar que seja uma comissão do Parlamento para controlar a atividade de inteligência, ela ainda será um ente político e seus membros atuarão com motivações políticas.

Não se pode olvidar, ademais, as diferenças no Parlamento do Canadá entre deputados e senadores e os respectivos *constraints* de cada grupo. A maior delas diz respeito ao fato de deputados serem eleitos, enquanto senadores são nomeados para cargo vitalício. Naturalmente que os deputados, conscientes de que são representantes dos cidadãos e preocupados com eleições futuras, precisam dedicar parte importante de seu tempo a suas bases – Farson assinala que a maioria dedica mais de 50% de seu tempo às bases, cuidando de assuntos de seus eleitores, e buscando garantir ou ampliar sua capacidade de votos²⁰⁹⁹. E qualquer deputado com pretensões de se manter no Parlamento dificilmente tomará posições que contrariem as lideranças de seu partido, bem como buscará seguir as orientações dessas.

Assim, colocados em uma situação em que tenham que investigar as atividades do Governo, a maioria dos deputados dificilmente optará pela controvérsia, lembra Farson. E no âmbito das comissões parlamentares, geralmente presididas por um deputado da base do Governo, e com uma maioria governista em sua composição, os parlamentares tendem a ser consentâneos com a posição governamental. Além disso, uma vez que o assunto inteligência pode ser pouco produtivo em termos de angariar votos, mas muito danoso caso o deputado tenha uma conduta de maior autonomia em relação a seu partido, o desinteresse dos deputados é grande em envolver-se com

²⁰⁹⁹ Farson (2000), *op. cit.*, p. 245.

qualquer comissão que possa vir a fiscalizar a atividade de inteligência no Canadá. Por isso, uma comissão parlamentar sobre o tema na Câmara dos Comuns tem pouca chance de ser constituída.

E o Senado? Parece que o Senado do Canadá teria melhores condições de realizar um controle parlamentar mais efetivo do Executivo nas áreas de segurança e inteligência. A experiência demonstra que a atuação dos senadores é menos político-partidária que a dos deputados. O Senado não está sujeito a tantas pressões quanto a Câmara, em particular as relacionadas a futuras eleições. Ademais, entre os senadores há indivíduos com mais experiência política e administrativa, alguns inclusive tendo sido servidores públicos de alto escalão e com passagem pelo setores de segurança e inteligência. Muitos senadores são membros do *Privy Council* e, portanto, têm as credenciais de segurança, a capacidade de acesso a informações sigilosas e a obrigação por juramento de guardar segredo. Finalmente, o Senado carrega a marca da continuidade, o que é muito positivo para o controle da inteligência. Uma comissão parlamentar encontraria maior viabilidade se fosse do Senado.

Entretanto, o Senado também tem seus problemas. Tradicionalmente, a Câmara Alta não se tem mostrado favorável ao controle parlamentar. Exemplo disso foi o Plenário do Senado ter votado pela retirada da recomendação pela criação de uma comissão parlamentar do Relatório Final da *Special Senate Committee on Security and Intelligence* (SCSSI), em 1999²¹⁰⁰. Claro que essa perspectiva vem mudando nos últimos anos, mas talvez não ainda o suficiente para provocar grandes transformações na maneira como o Parlamento controla o Executivo.

Outro problema do Senado diz respeito à representação. Dos quatro partidos ora representados no Parlamento, apenas dois se fazem presentes no Senado, ou seja, só um partido de oposição tem senadores. Assim, dentre os atuais 91 senadores, há membros do Partido Conservador, do Partido Liberal, e senadores independentes²¹⁰¹. O *Bloc Québécois*, terceira força no Parlamento, e segundo partido de oposição, não conta com nenhum representante na Câmara Alta. Questiona-se até que ponto uma comissão

²¹⁰⁰ Canada. Parliament. Senate. *Debates*. 1st Session, 35th Parliament. Vol. 137; Issue 142 (01/06/1999).

²¹⁰¹ Sobre a composição do Senado Canadense vide <http://www2.parl.gc.ca/Parlinfo/lists/senators.aspx?Parliament=&Name=&Party=&Province=&Gender=&Current=True&PrimeMinister=&TermEnd=&Ministry=&Picture=False> (acesso em 22/03/2008).

parlamentar de controle da atividade de inteligência não deveria ser composta por representantes de todos os partidos que compõem o Parlamento²¹⁰².

Assim, parece que ainda se está longe da concretização de um órgão parlamentar de controle dos serviços secretos no Canadá. O debate sobre o assunto permanece. O fato é que, em realidade, não há controle parlamentar efetivo dos serviços de segurança e inteligência pelo Parlamento canadense. E ainda que venha a ocorrer a criação de um organismo de parlamentares, esse controle permanecerá limitado. A cultura político-institucional canadense de controle do aparato de segurança e inteligência do Executivo baseia-se na revisão, por meio de órgãos independentes, e sem a participação de parlamentares. A verdade é que mesmo as comissões parlamentares têm poderes limitados para fiscalizar o Executivo.

Ainda que se venha a estabelecer um órgão de controle parlamentar da atividade de inteligência no Canadá, é bem provável que este seja uma Comissão de Parlamentares – e não uma Comissão Parlamentar. Pouco plausível que seja estabelecido um ente do Parlamento, com poderes e prerrogativas de uma Comissão Parlamentar. Ademais, sua tarefa deverá ser muito mais de fiscalizar os órgãos de revisão que a própria comunidade de inteligência.

De toda maneira, um modelo que pode se desenvolver do atual sistema canadense é este: um aparato de revisão com alcance mais amplo – como um SuperSIRC –, que talvez revise a comunidade de inteligência com base em critérios funcionais e não institucionais; e um ente de controle desse aparato de revisão, composto por parlamentares nomeados pelo Primeiro Ministro e com a missão de assessorá-lo e ao Gabinete sobre assuntos de inteligência. Parece impossível o estabelecimento de algo como as Comissões do Congresso dos EUA, uma vez que as relações entre o Parlamento e o Executivo no modelo de Westminster são bastante distintas daquelas entre o Legislativo e o Executivo nos EUA ou mesmo no Brasil.

Portanto, o que se pode concluir do controle externo no Canadá é que a experiência de fiscalização parlamentar revela fragilidade do Parlamento no controle da

²¹⁰² Das atuais 308 cadeiras na Câmara dos Comuns, 127 pertencem ao Partido Conservador, 97 ao Partido Liberal, 48 ao *Bloc Québécois*, e 30 ao *New Democratic Party*. Há 4 deputados independentes e 2 cargos vagos. Com isso, tem-se o chamado governo de minoria. Sobre a atual representação no Parlamento canadense vide <http://www2.parl.gc.ca/parlinfo/lists/PartyStandings.aspx?Menu=HOC-Representation&Section=03d93c58-f843-49b3-9653-84275c23f3fb> (acesso em 22/03/2008).

Administração, muita influência do Executivo no Parlamento, e dificuldades em se viabilizar qualquer iniciativa que dê poderes a uma comissão parlamentar para fiscalizar, de forma ampla, profunda e irrestrita, o aparato de segurança e inteligência canadense. O controle externo da atividade de inteligência no Canadá parece que continuará exercido por órgãos independentes e não-parlamentares, como o SIRC.

O estudo sobre os aspectos do controle da atividade de inteligência no Canadá será concluído com uma breve apresentação das críticas restantes ao atual modelo.

Críticas ao Controle da Atividade de Inteligência no Canadá

Uma vez que ainda não existe um controle parlamentar efetivo da atividade de inteligência no Canadá, e que o modelo de controle do país se baseia em órgãos externos e independentes de revisão, convém concluir esta parte do estudo com um resumo das principais críticas ao sistema canadense²¹⁰³. Reitere-se que o modelo canadense é singular, mas que constantemente é assinalado como referência em termos de eficácia e eficiência. Entretanto, ainda que paradigmático por seu êxito, o sistema de controle da atividade de inteligência do Canadá não se exime de críticas.

Um primeiro aspecto que deve ser reiterado, diz respeito à ausência de efetivo controle parlamentar da comunidade de segurança de inteligência no Canadá. Esse ponto já foi discutido no tópico anterior, mas convém assinalar que é aspecto sempre lembrado quando se critica o modelo canadense²¹⁰⁴. Nesse sentido, a cultura político-institucional do Canadá e seu sistema parlamentarista contribuem para posições refratárias das autoridades públicas – inclusive do próprio Legislativo – quando se propõe um controle mais significativo pelo Parlamento.

O controle exercido atualmente pelas comissões parlamentares (permanentes ou especiais), quando ocorre, dá-se de maneira esporádica, pontual e pouco proativa²¹⁰⁵. Ademais, essas comissões ainda têm dificuldade de acesso a dados sigilosos e sofrem grande pressão do Executivo que, mesmo em governos minoritários,

²¹⁰³ Para uma análise mais aprofundada dos problemas do sistema de controle externo por meio dos órgãos independentes de revisão, vide Farson (2000), *op. cit.*

²¹⁰⁴ Farson (2005), *op. cit.*, p. 99; Robert Matas, “*Outside Canadian Intelligence*”, in: Hamilton, *op. cit.*, pp. 165-177, p. 176.

²¹⁰⁵ Farson (2005), *op. cit.*, p. 115.

ainda mantém significativa capacidade de influência no Legislativo. Claro que, dadas as particularidades do sistema político canadense, o Senado é mais independente e menos sujeito às ingerências do Executivo.

No que concerne ao modelo baseado em órgãos externos independentes, que colocou o Canadá na vanguarda mundial do controle da atividade de inteligência, importante pontuar os aspectos que carecem de aperfeiçoamento, na opinião dos próprios canadenses²¹⁰⁶. Um problema que vem desde o *CSIS Act* diz respeito às limitações do SIRC ao CSIS – e do CSEC ao CSE – e da inexistência de um órgão de revisão para toda a comunidade de inteligência.

De fato, à exceção do CSIS, do CSE e da RCMP – e esta sob um controle muito limitado –, as demais agências de inteligência não têm órgão específicos a controlá-las, nem mesmo uma instância de revisão. Não há, por exemplo, um órgão de revisão – interno ou externo – para a CBSA, o CISC ou para o FINTRAC. Em um sistema que, como visto no Capítulo IV, conta com ampla gama de órgãos nos mais diferentes ministérios a reunir dados e produzir inteligência, particularmente após as mudanças acarretadas pelos eventos de setembro de 2001, é preocupante que apenas três agências sejam revisadas.

Crítica importante ao processo de revisão promovido pelo SIRC refere-se à impossibilidade de acesso deste à atividade de inteligência realizada por outras agências canadenses, como a RCMP ou a CBSA²¹⁰⁷. Questiona-se até que ponto é possível um controle amplo da inteligência com uma visão limitada ao CSIS. Diante dessa pergunta, a resposta do SIRC é que essa amplitude de controle não consta em seu mandato²¹⁰⁸, o que apenas constata a deficiência. Além disso, Farson comenta que tais

²¹⁰⁶ As críticas que serão apresentadas são a síntese das leituras dos trabalhos de especialistas como Farson, Rudner e Whitaker, mas também de conversas com estes e com outros mestres, inclusive autoridades como a Inspetora-Geral do CSIS, Eva Punklett e o Comissário da CPC, Paul Kennedy. Também foram consideradas as observações dos trabalhos produzidos no Parlamento, como os relatórios das comissões especiais do Senado e da Câmara, bem como das comissões permanentes. As análises dos relatórios anuais e específicos dos entes de revisão – como o SIRC, o CSEC e a CPC – também foram consideradas. Por última, fonte importante para as críticas ao modelo canadense foi o Relatório de dezembro da Comissão Arar. De fato, o Juiz O'Connor foi bastante incisivo em suas observações e recomendações sobre as deficiências e vulnerabilidades no controle dos serviços de segurança e inteligência no Canadá.

²¹⁰⁷ Farson (2005), *op. cit.*, p. 115.

²¹⁰⁸ “(...) *We cannot have a full and complete picture of the entire regime of security and intelligence activities and organizations across the board. What we do have access to, by virtue of our unfettered access to all CSIS information, is any information that is shared with the service by its partner agencies in its investigative activities. No, we cannot follow the ball over the fence and look inside, for example,*

limitações impedem os órgãos de controle de chamarem a atenção da sociedade de maneira mais acurada sobre determinado tema²¹⁰⁹, mantendo, muitas vezes, uma atmosfera de obscuridade não só sobre as atividades dos serviços de inteligência, mas também sobre a eficiência de seus entes de controle.

De fato, problema identificado por vários especialistas no sistema de controle da atividade de inteligência do Canadá é exatamente a dificuldade em se avaliar a eficiência e a eficácia dos órgãos de revisão ora existentes. Haveria poucas oportunidades reais de se avaliar o desempenho do SIRC, do CSEC, ou mesmo do IG, bem como se esses órgãos dispõem de pessoal suficiente e adequado para realizar suas tarefas²¹¹⁰. Segundo Farson²¹¹¹, entre 1990 e 2005, foi realizado apenas um estudo independente para avaliar as capacidades dos órgãos de revisão do setor de segurança e inteligência²¹¹². E mesmo esse referido estudo não considera aspectos como capacidade organizacional, desempenho, eficiência dos órgãos avaliados. A grande conclusão do estudo, conduzido pelo Auditor-Geral, é que o sistema de monitoramento do cumprimento da lei da direção ministerial pelo setor de segurança e inteligência “varia significativamente”²¹¹³. Constatou-se que, à exceção do CSIS, não havia sistema de revisão para avaliar a *compliance* dos órgãos da comunidade de inteligência²¹¹⁴.

Exemplo de dificuldade em se avaliar a efetividade dos órgãos de controle é o Caso *Air India*. O Caso *Air India* está para o CSIS assim o Caso Arar para a RCMP²¹¹⁵ em termos de falha no cumprimento de suas funções. A maneira como o SIRC conduziu a revisão do Caso *Air India*, entre 1991 e 1992, produziu muitas críticas ao papel do órgão de controle²¹¹⁶. Em um relatório de 1996, o inspetor da RCMP, Gary Bass, que havia chefiado a força-tarefa para investigar o Caso *Air India*, fez severas críticas ao CSIS, particularmente ao fato de o serviço secreto ter apagado os registros

the RCMP or Canada Border Services Agency. That is not within our mandate.” Testimony of Susan Pollak, as Executive Director of the Security Intelligence Review Committee, in 06/18/2007.

²¹⁰⁹ Farson (2005), *op. cit.*, p. 115.

²¹¹⁰ Farson (2005), *op. cit.*, p. 115.

²¹¹¹ Farson (2005), *op. cit.*, p. 115.

²¹¹² Trata-se do *AG Report November 2003, op. cit.*

²¹¹³ *AG Report November 2003, op. cit.*

²¹¹⁴ *AG Report November 2003, op. cit.*

²¹¹⁵ Sobre os dois casos, vide o Capítulo IV.

²¹¹⁶ “(...) *The watchdog [SIRC] had the appearance of biting hard and leaving its mark. But when the veil of secrecy was lifted, it was obvious the Security Intelligence Review Committee was more lapdog than watchdog.*” Matas, *op. cit.*, p. 166.

das conversas entre os suspeitos mesmo após os atentados, e ao SIRC por acobertar os erros do CSIS²¹¹⁷.

Relembre-se que o Relatório do SIRC sobre o Caso *Air India* havia corroborado as atividades do CSIS, inclusive no que concerne à destruição dos registros²¹¹⁸. Entretanto, com a retomada das investigações sobre o Caso, em 2006, começa-se a questionar tanto a conduta do pessoal do CSIS quanto de seus revisores do SIRC. O próprio Bass já depôs perante a Comissão Major reiterando as críticas contra o CSIS e o SIRC²¹¹⁹. De fato, espera-se que, ao final dos trabalhos, a referida Comissão apresente sua avaliação também das deficiências do sistema de inteligência canadense e de seu aparato de controle, assim como o fez a Comissão Arar.

Crítica-se também o fato do SIRC conduzir poucas investigações com base na seção 54 do *CSIS Act*, que prevê a possibilidade do órgão iniciar revisões por iniciativa própria ou a pedido do Ministro, sobre casos considerados relevantes²¹²⁰. Das 178 revisões conduzidas entre 1986 e 2008, apenas 39 foram realizadas na forma da seção 54 – 22%, portanto –, e a maior parte delas na primeira década de funcionamento do SIRC²¹²¹.

²¹¹⁷ “[Bass] believed the committee did not report the full story. (...) Offering his assessment of their work, he did not mince words. ‘The gross inaccuracy of the SIRC review report will be immediately evident to anyone who reads it’, he said, setting out in his memo in detail how the SIRC report was misleading and, in some respects, outright wrong. The report did not accurately reflect the facts on the central issues, he said. He warned them to be ready for controversy when ‘a great deal of what some will classify as embarrassing correspondence will be disclosed’.” Mata, *op. cit.*, p. 167.

²¹¹⁸ “(...) The review committee had concluded that CSIS was working in a way consistent with the threat as perceived before the disaster. (...) Regarding the erasure of wiretap tapes, the review committee concluded it was unlikely CSIS destroyed important information relevant to the disaster and subsequent investigations. (...) But CSIS has never explained why they did not preserve the tapes after they identified (...) the prime suspect in the colossal crime. And SIRC apparently did not ask the question. (...) SIRC members said they believed the tape erasures had no serious detrimental effect on the CSIS or RCMP investigations. (...) At the 2002 trial, Judge Josephson ruled that CSIS demonstrated ‘unacceptable negligence’ in erasing the intercepted tapes. He concluded that CSIS violated the defendants’ Charter rights to a fair trial. SIRC was supposed to be particularly sensitive to violation of Charter rights. How did it miss that?” Matas, *op. cit.*, pp. 172-173.

²¹¹⁹ Kim Bolan. “Co-operation would have helped catch Air India’s Mr. X, RCMP witness says”. In: *Times Colonist*, 03 de dezembro de 2007. Disponível em <http://www.canada.com/victoriatimescolonist/news/story.html?id=c8cb61a8-940c-476f-96aa-6f3d28ab868a&k=34613> (acesso em 21/03/2008).

²¹²⁰ “54. The Review Committee may, on request by the Minister or at any other time, furnish the Minister with a special report concerning any matter that relates to the performance of its duties and functions.” *CSIS Act*, s. 54.

²¹²¹ “When creating the review committee, Parliament also gave SIRC the authority to report on any matter relating to CSIS performance, but SIRC rarely conducts a Section 54 review (...).” Matas, *op. cit.*, p. 169.

A experiência com o caso *Air India* sugere a necessidade de um procedimento para avaliar também o SIRC na maneira como conduz seu trabalho²¹²². Entretanto, isso é difícil, pois as atividades do SIRC – e dos demais órgãos de revisão – são conduzidas sob sigilo²¹²³. Assim, muito difícil, nas atuais condições em que se encontra o modelo canadense, de se avaliar a eficiência e a eficácia, bem como o nível de comprometimento com a transparência, dos órgãos de controle externo da atividade de inteligência. Isso poderia ser resolvido, ou ao menos atenuado, com uma comissão parlamentar que fiscalizasse a comunidade de informações, mas também seus entes revisores.

Política de pessoal também é assunto que merece atenção ao se examinar os órgãos de controle externo da atividade de inteligência no Canadá. Diante de uma comunidade de informações que cresce de maneira significativa²¹²⁴, pergunta-se até que ponto os entes de revisão teriam pessoal suficiente para conduzir sua fiscalização e qual o preparo dessas equipes. Em depoimento perante a Comissão de Segurança Nacional e Defesa do Senado, a Diretora Executiva do SIRC, Susan Pollak assinalou a deficiência da organização em termos de pessoal. Pollak reiterou a reclamação feita perante a Comissão Arar, lembrando que o SIRC conta apenas com 21 (vinte e um) funcionários – dos quais, 4 (quatro) administrativos – para realizar sua tarefa de revisão de todas as atividades do CSIS. O quadro não é diferente em outros órgãos de controle²¹²⁵.

Perguntada sobre treinamento e expertise de sua equipe, Pollak lembrou que conta com advogados²¹²⁶ e técnicos com diferentes formações, que também passam por treinamento no próprio SIRC²¹²⁷. Inquirida sobre a experiência de seu pessoal na área de inteligência, a Diretora Executiva foi taxativa ao asseverar que não tem ninguém originário da comunidade de inteligência e que, na verdade, a contratação de pessoas

²¹²² Matas, *op. cit.*, p. 175.

²¹²³ Matas, *op. cit.*, p. 175.

²¹²⁴ A partir de 2002, o Governo canadense iniciou um programa de aumento nos quadros dos órgãos de segurança e inteligência, incrementando os efetivos, por exemplo, do CSIS, da RCMP e do CSE.

²¹²⁵ Constatou-se essa equipe reduzida também na CPC, no CSEC e no OIG.

²¹²⁶ Diga-se de passagem, em entrevista realizada em junho de 2006, com Ron Atkey, primeiro Presidente do SIRC, este asseverou a importância do órgão de controle contar com advogados em seus quadros. Atkins também comentou das dificuldades de fiscalizar o CSIS nos primeiros anos de funcionamento, e da importância de uma perspectiva jurídica para a execução eficiente da revisão.

²¹²⁷ “*As far as professional qualifications go, most of our research people come from backgrounds of having studied international affairs, history, sometimes criminology. Virtually all of them have at least one graduate degree; several of them have doctorates. They are highly educated. We have brought many people in from Martin Rudner's school, the Canadian Centre of Intelligence and Security Studies. We do train them in-house and they also receive training at CSIS in terms of manipulating the database, learning how to use it and read the documentation that is there, since it is unique.*” *Testimony of Susan Pollak, as Executive Director of the Security Intelligence Review Committee.*

com “*intelligence background*”, mais especificamente, alguém que tenha pertencido aos quadros do CSIS, vai de encontro à política do SIRC²¹²⁸. A percepção parece temerária, uma vez que tanto a literatura quanto a experiência internacional asseveram a importância de se ter pessoal qualificado na área de inteligência trabalhando nos órgãos de controle, inclusive profissionais oriundos da comunidade de informações²¹²⁹.

No que concerne à RCMP, percebe-se uma necessidade de maior controle das atividades-fim da organização. Essa foi a conclusão da Comissão Arar, que apresentou severas críticas ao atual modelo de controle da agência, assinalando-o como inadequado e incapaz de fazer frente à revisão das novas responsabilidades de segurança nacional da agência²¹³⁰.

A primeira constatação do Juiz O’Connor é de que, apesar de a RCMP submeter-se a vários mecanismos de controle interno e externo – CPC, controle judicial, controle ministerial, CHRC, entre outros –, esse controle é insuficiente e inadequado²¹³¹. No caso particular das atividades de segurança nacional, inclusive as de inteligência, realizadas pela Polícia Montada, a organização carece de ente de controle externo semelhante – e com poderes e atribuições similares – ao SIRC. De fato, a criação de um órgão de controle externo independente para revisar as atividades da RCMP é recomendação da Comissão McDonald que nunca foi implantada²¹³².

A Comissão Arar constatou, portanto, que o *status quo* no controle da RCMP é inadequado e que a CPC, em sua atual conformação jurídico-institucional, não

²¹²⁸ “*In principle, I would not have any difficulty bringing in someone with an intelligence background, as long as it was not from CSIS itself. It would be problematic to bring in a former CSIS officer into SIRC, but there are other agencies involved in this area. There are other possibilities, and I had a career at CSE, which has been helpful to me. Ms. McGrath worked in the legal services shop in CSE as well. Some knowledge of the intelligence world and how the various actors work is useful. (...) The problem with having someone who had worked at CSIS working at SIRC is that we are a reviewing agency looking back, and they might have been involved in something we were examining. It would be unhelpful.*” *Testimony of Susan Pollak, as Executive Director of the Security Intelligence Review Committee.*

²¹²⁹ Vide Capítulo III.

²¹³⁰ “*Although the functions of all these existing review and accountability bodies and processes are important, I conclude that they are inadequate for effective review of RCMP national security activities.*” *Arar Commission Report, Dec/2006, p. 484.*

²¹³¹ O Capítulo X do Relatório de dezembro de 2006 da Comissão Arar é dedicado à inadequação desses mecanismos de controle.

²¹³² “*(...) Both SIRC and the Communications Security Establishment (CSE) Commissioner have broad, self-initiated review powers, while the CPC has no similar powers over the RCMP. SIRC was created as a review body with broad powers at the same time that CSIS was created as a civilian security intelligence agency as recommended by the McDonald Commission. However, the McDonald Commission also recommended that an independent body have some review powers over the RCMP. This recommendation was not implemented when the CPC was created in 1988, and the need for review powers has only increased in importance since that time.*” *Arar Commission Report, Dec/2006, p. 485.*

tem condições – nem mandato – para fiscalizar as atividades da RCMP. Essa é constatação praticamente unânime entre os especialistas, inclusive pelos próprios Comissários da CPC²¹³³. Daí a proposta de ampliação de poderes do órgão, que passaria a revisar as atividades-fim da RCMP, além de continuar recebendo as reclamações. Para isso, os poderes da CPC teriam que ser significativamente ampliados²¹³⁴.

Assim, após avaliar o sistema de controle externo da atividade de inteligência no Canadá em geral, e da RCMP em particular, o Juiz O'Connor apresentou um conjunto de 13 (treze) recomendações relativas ao tema. Dessas recomendações, convém destacar a de criação de um órgão externo independente de revisão das atividades da RCMP e de exame de reclamações contra a agência²¹³⁵. Esse órgão, estabelecido nos moldes do SIRC, deveria ser uma reestruturação da CPC, e passaria a chamar-se *Independent Complaints and National Security Review Agency for the RCMP (ICRA)*²¹³⁶.

O mandato da ICRA seria amplo. Poderia, por exemplo, iniciar revisões de ofício, com o objetivo de fiscalizar o cumprimento da lei, das ordens ministeriais e das normas internacionais por parte da RCMP. Também continuaria avaliando as reclamações contra a RCMP, como já o faz a CPC²¹³⁷. E, mais interessante, a ICRA teria entre suas missões conduzir revisões conjuntas com o SIRC e o CSEC²¹³⁸. Os poderes da ICRA seriam semelhantes aos dos demais órgãos de revisão do sistema canadense²¹³⁹. Seus relatórios – anuais e específicos – teriam caráter confidencial e

²¹³³ O atual Comissário da CPC, assim como sua antecessora, é taxativo ao assinalar que necessita de mais poderes para que a CPC se torne um órgão de revisão da RCMP. É o que se pode constatar de suas declarações a diferentes audiências, da conversa que tive com Paul Kennedy e dos documentos por ele fornecidos a mim, intitulados “*Proposed Model – Model Proposed by Paul E. Kennedy, Chair of the Commission for Public Complaints Against the RCMP*” e “*The Peoples’ Watchman – Presentation to the Western Alumni*”.

²¹³⁴ “*Although the CPC raises these concerns about lack of powers with respect to all its dealings with the RCMP, its lack of powers could particularly weaken its effectiveness in the national security context because of the role of national security confidentiality. I am convinced that to do an adequate job, a review body must have unrestricted access to all information, including confidential national security information. The increase in information exchange between governments around terrorism investigations also means that the RCMP will increasingly have information obtained from a foreign entity during national security investigations. In such an environment, it is vitally important that the body that reviews the RCMP’s national security activities have the same powers to access RCMP information that SIRC has in relation to CSIS. (...) In my view, CSIS’ positive experience with SIRC suggests that increased review of the RCMP’s activities can take place without compromising the RCMP’s vital responsibilities for national security.*” *Arar Commission Report, Dec/2006*, pp. 493-494.

²¹³⁵ Recomendação 1.

²¹³⁶ Recomendação 2.

²¹³⁷ Recomendações 5 a 7.

²¹³⁸ Recomendação 3.

²¹³⁹ Recomendação 4.

deveriam ser fornecidos ao Comissário da RCMP e ao Ministro da Segurança Pública, a quem caberia apresentá-los ao Parlamento²¹⁴⁰. Nesse sentido, o mecanismo de prestação de contas da ICRA seria similar ao do IG do CSIS e não ao do SIRC.

Interessantes também foram as recomendações de caráter geral da Comissão Arar. O'Connor foi taxativo ao declarar que deveriam ser criados mecanismos específicos de revisão – nos moldes do SIRC – para os demais entes da comunidade de inteligência canadense, expressamente citados a CBSA, o CIC, o *Transport Canada*, o FINTRAC e o DFAIT²¹⁴¹. À ICRA caberia revisar as atividades da CBSA e ao SIRC as dos demais órgãos. Assim, de acordo com a proposta da Comissão Arar, o SIRC deveria ter seu mandato ampliado para além da fiscalização do CSIS²¹⁴².

Outra recomendação importante no Relatório de dezembro de 2006 da Comissão Arar diz respeito à necessidade de se estabelecerem mecanismos de estreita cooperação entre os órgãos de revisão – mecanismos esses que seriam fundamentados por lei. O objetivo é promover a integração e o intercâmbio entre as agências revisoras, que poderiam trocar informação sobre suas investigações, conduzir avaliações conjuntas e atuar de maneira coordenada na preparação de relatórios²¹⁴³.

Ainda considerando a necessidade de maior integração entre os órgãos de revisão no sistema canadense, O'Connor propôs a criação de um comitê, o *Integrated National Security Review Coordinating Committee* (INSRCC), composto pelos presidentes da ICRA e do SIRC, pelo Comissário do CSE, e por uma pessoa não pertencente a nenhum desses órgãos, que seria o presidente do INSRCC²¹⁴⁴. Entre as atribuições desse novo órgão estariam:

- velar pelo efetivo cumprimento das disposições legais sobre cooperação entre os órgãos de revisão;
- tomar medidas para evitar duplicidade de revisões;
- estabelecer um mecanismo de recepção de reclamações (*complaints*) referentes às atividades de segurança nacional dos órgãos federais;

²¹⁴⁰ Recomendação 7.

²¹⁴¹ Recomendação 9.

²¹⁴² Recomendação 10.

²¹⁴³ Recomendação 11.

²¹⁴⁴ Recomendação 12.

- produzir relatórios sobre as práticas e tendências de *accountability* no setor de segurança nacional do Canadá, inclusive sobre as conseqüências de tais práticas e tendências sobre os direitos humanos e as liberdades individuais;
- conduzir programas de esclarecimento da sociedade sobre o mandato do Comitê, especialmente no que concerne a suas atribuições relativas à recepção de denúncias e reclamações;
- promover o debate sobre a cooperação com órgãos independentes de revisão das forças policiais dos municípios e das províncias em suas atividades relacionadas à segurança nacional²¹⁴⁵;

Como é prática no modelo canadense, a Comissão Arar sugeriu, ainda, uma revisão de suas recomendações e da implementação destas decorridos cinco anos da publicação do Relatório²¹⁴⁶.

Mais de duas décadas depois de concluídos os trabalhos da Comissão McDonald, a Comissão Arar conduziu análise aprofundada do sistema de inteligência canadense. Assim, como a Comissão McDonald, o foco dos trabalhos da Comissão Arar deveria ser nas atividades da RCMP, mas o que ambas conseguiram fazer foi um diagnóstico aprofundado do panorama da atividade de inteligência no Canadá, de suas vulnerabilidades, e do seu sistema de controle.

O Juiz McDonald apresentou análise ampla e aprofundada sobre a atividade de inteligência no Canadá no final da década de 1970; o Juiz O'Connor o fez do mesmo modo no início do século XXI. As conclusões e recomendações de McDonald provocaram mudanças importantes na maneira como se fazia inteligência, em especial no controle dos serviços secretos, com o objetivo de que abusos fossem evitados ou coibidos, e que a democracia e os direitos e garantias individuais fossem preservados. Com isso, o Canadá desenvolveu um sistema de controle da atividade de inteligência que o colocou na vanguarda das democracias ocidentais.

Muito mudou desde o Relatório final de McDonald no início dos anos 1980. Para acompanhar as mudanças, particularmente em virtude das transformações na percepção de segurança doméstica, regional e internacional após o 11 de setembro de

²¹⁴⁵ Entre as atividades das forças policiais municipais e provinciais relativas à segurança nacional, podem ser assinaladas a participação nos INSETs, e a atuação no combate ao terrorismo.

²¹⁴⁶ Recomendação 13.

2001, os serviços de inteligência precisam se reorganizar, rever seus métodos, repensar a doutrina. E, nesse contexto de relações domésticas e internacionais conturbadas do século XXI, também aqueles que controlam os serviços secretos devem passar por transformações. É exatamente isso que constatam o Juiz O'Connor e sua equipe.

Se as recomendações da Comissão Arar forem acatadas, mudanças importantes ocorrerão não só nos serviços de inteligência, mas destacadamente na maneira como estes prestam contas e são controlados. E o modelo canadense mostrará, mais uma vez, sua posição de vanguarda, graças à sua capacidade de inovar, de aceitar críticas, de encarar as mudanças de frente e de se reestruturar para adequar-se à nova realidade do início do milênio. Continuará, portanto, um paradigma para as demais nações.

Passa-se, agora, à análise do modelo brasileiro de controle da atividade de inteligência.

O CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL

No Brasil, em que pese o controle da Administração Pública ter tradição no que concerne ao controle externo realizado pelo Legislativo²¹⁴⁷, às cortes de contas²¹⁴⁸ e aos órgãos de controle interno²¹⁴⁹, nas áreas de segurança e, particularmente, inteligência, o tema ainda é novidade. Não há, praticamente, mecanismos de controle externo do Sistema Brasileiro de Inteligência à exceção da fiscalização financeiro-orçamentária. A própria legislação sobre o assunto é incipiente.

²¹⁴⁷ A Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, já estabelecia a responsabilidade ministerial (art. 132). Já a Carta republicana, de 24 de fevereiro de 1891, dava ao Congresso Nacional a competência para “velar na guarda da Constituição e das leis e providenciar sobre as necessidades de caráter federal” (art. 35, 1º).

²¹⁴⁸ Francisco Chaves (*Controle Externo da Gestão Pública – A fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas*. Niterói: Impetus, 2007, p. 30) assinala que ainda no período imperial surgiu a primeira manifestação pela criação de um tribunal de contas. Em 1826, o Visconde de Barbacena (Felisberto Caldeira Brandt) apresentou um projeto de lei no Senado, que acabou não logrando êxito. O Tribunal de Contas da União (TCU) foi criado apenas na República, por iniciativa de Rui Barbosa, com o Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. Com o art. 89 da Constituição republicana de 1891, o TCU adquiriu status constitucional, que nunca mais perdeu.

²¹⁴⁹ Chaves (*op. cit.*, p. 30) lembra também que em 1831 foi criado o Tribunal do Tesouro Público Nacional, órgão “presidido pelo Ministro da Fazenda, e composto por outros três membros com funções consultivas, cuja finalidade principal era aumentar a racionalidade gerencial (leia-se contenção de gastos públicos)”.

De fato, ao contrário do que ocorre no Canadá, a legislação de inteligência brasileira não estabelece um mandato claro para a ABIN ou outros órgãos do SISBIN, nem trata de maneira mais detalhada dos mecanismos de controle externo, particularmente o exercido pelo Legislativo. A única referência é o art. 6º da Lei nº 9.883/99, segundo o qual “o controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional”. Além desse dispositivo, não há nenhum outro específico sobre controle externo dos serviços de inteligência.

Breve Histórico

Até o advento da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, não havia controle formal externo específico da atividade de inteligência no Brasil. À época do SFICI ou mesmo do SNI, os serviços de inteligência atuavam de maneira independente e autônoma, e os mecanismos de controle restringiam-se ao âmbito agencial e ministerial. De fato, fosse no SNI ou nos demais órgãos do SISNI, a cadeia de comando colocava o Ministro-Chefe do SNI no controle total do sistema – à exceção dos serviços reservados das Forças Armadas, que ficavam subordinados ao respectivo Ministro – e as diretrizes e ordens ministeriais – que algumas vezes se limitavam a ordens verbais ou bilhetes – eram a orientação para as atividades.

Além disso, irregularidades internas ou problemas na conduta do pessoal de informações eram resolvidos na esfera do Serviço ou do Ministério, não chegando a público²¹⁵⁰. Não havia *habeas data*, e a possibilidade do cidadão recorrer contra abusos do Estado muitas vezes chocava-se com o argumento da segurança nacional. Isso não significa que não havia controle interno. Entretanto, esse controle seguia mais padrões de eficiência, obediência à hierarquia e comprometimento ideológico, que de cumprimento a dispositivos legais ou de proteção a direitos civis.

À época do SISNI, convém destacar, as relações da comunidade de informações com o Congresso davam-se basicamente pelo SNI. Nesse sentido, Bitencourt²¹⁵¹ lembra que “[d]o lado do SNI e dos serviços secretos, o que aparece são

²¹⁵⁰ Nos governos militares, a questão poderia mesmo chegar ao Gabinete do Presidente, que por si decidia o que fazer em termos de punições a desvios de conduta. Vide, por exemplo, o Caso do Riocentro, no Capítulo V.

²¹⁵¹ Bitencourt, *op. cit.*, p. 70.

organizações permanentes mergulhadas não apenas no sigilo típico dessas atividades mas, sobretudo, atormentadas nas suas próprias ambigüidades. Do lado do Congresso Nacional, o que sobressai é a profunda ausência de conhecimentos qualificados sobre o tema. Assim, proliferam os falsos argumentos e os equívocos de interpretação.” De fato, essa situação mudou muito pouco.

Interessante observar, entretanto, que o regime estabelecido com o movimento de 31 de março de 1964 preocupou-se em encaminhar um projeto de lei ao Congresso referente à criação do SNI²¹⁵². O PL foi enviado às comissões da Câmara dos Deputados²¹⁵³, onde recebeu emendas referentes às atribuições do novo órgão, na verdade, ampliando-as²¹⁵⁴. Apesar dos pareceres favoráveis à proposta de criação do SNI, algumas vozes se insurgiram no Parlamento. O mais combativo crítico do projeto foi o Deputado João Herculino, que considerava haver absoluta incompatibilidade entre o órgão que se pretendia criar e o parlamento democrático²¹⁵⁵. Em plenário, chegou a asseverar que era razoável que o Governo desejasse munir-se com “um órgão de informações e contra-informações que possa capacitá-lo a conhecer aquilo que se passa no território brasileiro”²¹⁵⁶, mas que já dispunha de órgãos com essa tarefa, como o Conselho de Segurança Nacional, a Agência Nacional e a Rádio Nacional. E, demonstrando grande lucidez, enfatizou que o novo serviço poderia se transformar, sobretudo em razão da impossibilidade de controle do legislativo sobre suas ações, na institucionalização da delação²¹⁵⁷. Muito antes da Comissão McDonald no Canadá, ou mesmo da Comissão Church estadunidense, um deputado brasileiro já chamava a atenção para a imprescindibilidade do controle parlamentar da atividade de inteligência.

²¹⁵² Trata-se do Projeto de Lei nº 1.968, de 11 de maio de 1964, citado no Capítulo V.

²¹⁵³ As comissões foram a de Constituição e Justiça, a de Segurança Nacional, de Orçamento, de Fiscalização Financeira e Tomadas de Contas e de Finanças. (Diário do Congresso Nacional, 12/05/1964, p. 2989.

²¹⁵⁴ Sobre o assunto, vide Bitencourt, *op. cit.*, pp. 73 e ss.

²¹⁵⁵ Bitencourt, *op. cit.*, p. 77.

²¹⁵⁶ Brasil. Câmara dos Deputados. Ata das Sessões da Câmara dos Deputados. Sessão de 25 de maio de 1964, p. 73.

²¹⁵⁷ Sobre o art. 4º, § 2º, do Projeto de Lei, que estabelecia que o “Serviço Nacional de Informações está isento de quaisquer prescrições que determinem a publicação ou divulgação de sua organização, funcionamentos e efetivos”, Herculino assim pronunciou-se: “(...) Pergunto se à Câmara e ao Congresso Nacional esse serviço prestará informações. Se ele está isento – essa isenção não determina limite – (...) nem ao Congresso Nacional esse serviço prestará informações. Como então julgarmos democrático um projeto que tem um artigo como este? (...) vai dar margem a que ódios pessoais, a que vendetas sejam uma constante no serviço público, lançando a balbúrdia nas repartições, impedindo que qualquer um possa tranquilamente sequer pensar alguma coisa que não seja favorável ao Governo, porque quando da promoção ele será apontado por esse ‘dedo duro’ oficializado, ao Governo para ganhar pontos para o prêmio da promoção por merecimento”. Brasil. Câmara dos Deputados. Ata das Sessões da Câmara dos Deputados. Sessão de 25 de maio de 1964, p. 73.

Além de João Herculino, apenas o Deputado Chagas Rodrigues fez críticas ao Projeto, reagindo à impossibilidade de interpelação do Chefe do SNI pelo Congresso Nacional²¹⁵⁸. As demais manifestações foram pela aprovação do Projeto, o que acabou acontecendo não só pela maioria governista na Casa, mas também porque eram tempos em que não era de muito bom alvitre questionar o Executivo, mesmo que isso fosse uma atribuição e direito precípuos ao Legislativo. Aprovado na Câmara por 178 votos a favor, com 52 contrários, o Projeto foi encaminhado ao Senado Federal²¹⁵⁹, que também o referendou em 12 de junho de 1964, enviando-o ao Presidente da República para sanção.

Avaliando o processo de criação do SNI, Bitencourt²¹⁶⁰ assinala o grande despreparo do Poder Legislativo no que concerne a assuntos de inteligência. Isso teria contribuído para a ausência de controle parlamentar do SISNI, e para o fortalecimento da autonomia dos órgãos que o compunham. Faz, não obstante, a ressalva de que o acesso a conhecimentos especializados sobre a atividade de inteligência à época era difícil. Acrescente-se a isso o fato de que o tema “controle parlamentar dos serviços secretos” era praticamente inexistente e muito pouco tratado, mesmo em democracias avançadas como os EUA, Canadá, Austrália e Reino Unido.

Nos primeiros anos do SNI, o Congresso não demonstrou comportamento diferente daquele dos momentos iniciais. Segundo Bitencourt, o Legislativo “[r]eagiu retoricamente aos grandes temas, mas continuou a demonstrar falta de conhecimento básico sobre os assuntos ligados aos serviços secretos e não chegou a aprovar qualquer projeto capaz de definir alguma ingerência do Poder Legislativo sobre aquelas organizações do Executivo. As reações foram, em geral, pontuais, originadas na Oposição e respondentes a algum fato específico.”²¹⁶¹

Desencadeado o processo de abertura rumo à redemocratização, no final dos anos 1970, houve algumas iniciativas no Congresso contra o SNI. Registre-se que essas eram muito mais no sentido de “por fim ao monstro” que a controlá-lo. Por exemplo, em 1979, o Deputado Adhemar Santillo apresentou Projeto de Lei revogando a Lei nº 4.341/1964 (e, portanto, extinguindo o SNI), alegando que o órgão se tornara

²¹⁵⁸ Bitencourt, *op. cit.*, p. 78.

²¹⁵⁹ Brasil. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*, 04/06/1964, p. 3857.

²¹⁶⁰ Bitencourt, *op. cit.*, p. 84.

²¹⁶¹ Bitencourt, *op. cit.*, p. 85.

verdadeira polícia política²¹⁶². No mesmo ano, o Senador Humberto Lucena apresentou proposta de Delegação Legislativa propondo outorga de poderes ao Presidente da República para “elaborar lei extinguindo o SNI e determinando providências complementares a essa medida”²¹⁶³. Essas proposições, assim como outras poucas que as seguiram, foram rejeitadas e arquivadas.

As iniciativas de levar o Chefe do SNI ao Congresso ou a responder a interpelações de parlamentares também não prosperaram. Na Câmara, Bitencourt lembra que resultaram em arquivamentos na forma do art. 200 do Regimento Interno da Casa²¹⁶⁴, sob argumento que o Ministro não poderia ser chamado em virtude da isenção de que gozava o SNI quanto à publicação ou à divulgação de sua organização, funcionamento e efetivos²¹⁶⁵. Claro que essa argumentação não fazia sentido, pois o Chefe do SNI poderia comparecer ao Congresso e responder a interpelações dos parlamentares sem necessariamente ter que fazer qualquer referência aos aspectos proibidos por lei²¹⁶⁶.

De toda maneira, os Chefes do SNI sempre ignoraram qualquer convocação do Congresso. Bitencourt lembra que “o único Chefe do SNI a submeter-se a um debate do Congresso, e mesmo assim sem atender a qualquer convocação, foi o General Ivan de Souza Mendes”²¹⁶⁷. O último Chefe do Serviço compareceu perante a Comissão de Defesa Nacional do Senado para tratar das reformas do órgão, poucos dias antes do fim do Governo Sarney e da extinção do SNI.

Claro que o Congresso não se revelou de todo inerte. Entretanto, atuava de forma reativa, nunca proativa. Exemplo disso são as reações, em 1983, à acusação de envolvimento do SNI na recuperação da revista *O Cruzeiro* e na morte do jornalista Alexandre von Baugarten. Protestos avolumaram-se na Câmara e no Senado criticando o SNI²¹⁶⁸. No Senado, o pronunciamento mais marcante foi o do Senador Henrique Santillo, que criticava a impossibilidade de acesso à “lista de atividades” do SNI, e

²¹⁶² Brasil. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 100, de 09 de março de 1979.

²¹⁶³ Brasil. Congresso Nacional. Proposta de Delegação Legislativa nº 1, de 28 de maio de 1979.

²¹⁶⁴ Bitencourt, *op. cit.*, p. 90.

²¹⁶⁵ Lei nº 4.341/64, art. 4º, § 2º.

²¹⁶⁶ “(...) Afinal, o interesse dos parlamentares não dizia respeito a esses tópicos, mas sim ao comportamento da organização diante de situações específicas.” Bitencourt, *op. cit.*, p. 91.

²¹⁶⁷ Bitencourt, *op. cit.*, p. 91.

²¹⁶⁸ Registre-se que só no Plenário da Câmara foram 45 pronunciamentos referentes ao SNI em 1983 (a maioria atacando o órgão), contra apenas 6 alusões ao Serviço no ano anterior. No Senado, foram 10 pronunciamentos referentes ao SNI contra nenhum no ano anterior (fonte: Senado Federal, Secretaria de Informação e Documentação – Subsecretaria de Informações).

propunha a criação de uma CPI para “apurar as denúncias feitas contra o SNI e averiguar a responsabilidade de seus dirigentes”²¹⁶⁹. Em defesa do Serviço, manifestou-se o Senador Aloysio Chaves²¹⁷⁰, justificando a existência do SNI por razões de segurança nacional e condenando a iniciativa de Santillo de querer submeter os serviços secretos ao controle do Congresso.

Outro parlamentar que se manifestou a respeito do SNI foi o Senador Álvaro Dias que, em pronunciamento no Plenário da Casa, criticou a recusa do Ministro-Chefe do SNI e do Chefe da Agência Central em atender a convocação da Justiça para prestarem esclarecimentos sobre o Caso Baumgarten. Censurou o General Newton Cruz, que invocara o art. 207 do Código de Processo Penal²¹⁷¹ e a condição de militar para não prestar esclarecimentos²¹⁷².

Mesmo com o advento da redemocratização, o controle do SNI e do SISNI ainda permaneceu incipiente. Apesar das discussões pontuais, no âmbito do Legislativo, sobre medidas para modificar o SNI e até mesmo extinguir o Serviço, a realidade era que praticamente não se tratava de controle externo²¹⁷³. As tentativas de parlamentares de implementar a supervisão (*oversight*) sobre a comunidade de informações restringiram-se a alguns poucos projetos de lei²¹⁷⁴. Poucas referências foram feitas no Parlamento ao Serviço²¹⁷⁵. A Constituição de 1988 e a legislação infraconstitucional subsequente silenciaram quanto ao SNI e a qualquer mecanismo de controle externo da comunidade de informações.

²¹⁶⁹ Senador Henrique Santillo. Pronunciamento no Plenário do Senado em 10/03/1983, publicado no *Diário do Congresso Nacional* (DCN2) de 11/03/1983, p. 297.

²¹⁷⁰ Senador Aloysio Chaves. Pronunciamento no Plenário do Senado em 14/03/1983, publicado no *Diário do Congresso Nacional* (DCN2) de 15/03/1983, p. 340.

²¹⁷¹ “Art. 207. São proibidas de depor as pessoas que, em razão de função, ministério, ofício ou profissão, devam guardar segredo, salvo se, desobrigadas pela parte interessada, quiserem dar o seu testemunho.” Brasil. Código de Processo Penal.

²¹⁷² Senador Álvaro Dias. Pronunciamento no Plenário do Senado em 14/04/1983, publicado no *Diário do Congresso Nacional* (DCN2) de 15/04/1983, p. 1029.

²¹⁷³ Em 1985, por exemplo, o Deputado José Genoíno mostrava-se severo crítico da manutenção do SNI no regime democrático que se estabelecia. Fez vários pronunciamentos pela extinção do Serviço e pela remoção do “entulho autoritário” ao qual o SISNI se relacionava (vide os discursos do Deputado em 27/03, 17/04, 23/05, 12 e 25/06 e 30/10). Outros parlamentares também se juntariam ao coro pela extinção do SNI.

²¹⁷⁴ Bitencourt, *op. cit.*, p. 165.

²¹⁷⁵ Para ilustrar essa situação, convém assinalar que, entre 1964 e 1990, ou seja, ao longo de toda a existência do SNI, foram feitos apenas 35 pronunciamentos no Senado com alguma referência ao Serviço, aí incluídos os apartes. Já entre 07/12/1999, data da criação da ABIN e 20/03/2008, foram feitos 72 pronunciamentos no Senado referentes à Agência (fonte: Senado Federal, Secretaria de Informação e Documentação – Subsecretaria de Informações).

Assim, os serviços secretos haviam passado praticamente incólumes ao processo de redemocratização e suas relações com o Congresso permaneciam distantes. O desconhecimento da maioria dos parlamentares sobre a atividade de inteligência e sobre as possibilidades de fiscalização e controle dos serviços secretos que eram discutidas pelo mundo garantiam o *status quo* nas relações entre a comunidade de informações e o Poder Legislativo. Ao final do Governo Sarney, entretanto, havia alguns sinais precursores do que poderia ser um sistema de inteligência nos padrões democráticos e com mecanismos eficientes e eficazes de controle interno e externo.

Com a extinção do Serviço em 1990, o controle perdeu o objeto, uma vez que não havia mais comunidade de inteligência a ser fiscalizada. Somente com o processo de criação de um novo serviço civil para o Estado democrático, iniciado no Governo Fernando Henrique Cardoso, é que se recuperaria o assunto. As discussões no Parlamento voltaram à tona com o projeto de lei encaminhado pelo Governo para a criação da ABIN e do SISBIN²¹⁷⁶. Foi então que veio a Lei nº 9.883/99 com a previsão do órgão de controle externo²¹⁷⁷.

Aspectos Gerais do Controle

Antes de se apresentar o atual modelo de controle externo da atividade de inteligência no Brasil, convém fazer as devidas referências sobre os mecanismos de controle interno dos serviços secretos. De fato, a atenção voltar-se-á eminentemente para a ABIN, optando-se por não se tratar de forma mais detalhadas dos demais membros do SISBIN, mesmo porque o acesso a informações sobre estes órgãos é bastante restrito.

De toda maneira, convém ressaltar que o que se tem para com os órgãos do SISBIN são os mecanismos gerais de controle interno, agencial, ministerial e do Executivo aplicáveis a toda a Administração Pública. Em alguns órgãos, como o DPF, há a corregedoria, mas que é muito mais voltada à investigação de ilícitos ou irregularidades dos servidores que à avaliação e supervisão do desempenho e da atuação do órgão como um todo.

²¹⁷⁶ Vide Capítulo V.

²¹⁷⁷ Vide Capítulo V.

Também há os entes de controle interno de contas, vinculados Corregedoria-Geral da União e à Secretaria de Controle Interno. Não se pretende aprofundar esse tipo de controle no presente trabalho, uma vez que o controle exercido por esses órgãos não enfoca as atividades-fim, sendo voltado eminentemente a avaliação de contas.

O Controle Interno: Agencial

No que concerne aspecto agencial, o controle das atividades da ABIN estrutura-se, basicamente, na supervisão do Diretor-Geral do órgão, e nas orientações dele emanadas. O princípio da hierarquia ainda carrega significativa importância em virtude da cultura militar que permanece em alguns setores da agência, senão em sua própria memória organizacional. Daí a importância da figura do Diretor-Geral, que administra o dia-a-dia do órgão e orienta as atividades de caráter operacional. Os cinco Diretores-Gerais que a ABIN teve conheciam ou buscaram conhecer bem a instituição de modo a garantir seu controle agencial²¹⁷⁸.

Registre-se, ademais, que o Diretor-Geral é o primeiro responsável pela organização e que não pode se isentar da responsabilidade pela conduta de seus subordinados e de eventuais irregularidades na atividade-fim. Nesse sentido, convém lembrar que dois Diretores-Gerais deixaram seu cargo em virtude de denúncias ou problemas envolvendo servidores. O primeiro Diretor-Geral, Ariel De Cunto, teve que deixar seu cargo após seguidas denúncias de que o pessoal da ABIN estaria conduzindo interceptação telefônica sem autorização judicial e realizando operações de inteligência, segundo a imprensa, recorrendo a métodos “da época do SNI”²¹⁷⁹ para levantar

²¹⁷⁸ O primeiro deles, o Coronel Ariel De Cunto, atuou na criação e conhecia bem a ABIN. Dois deles eram orgânicos e fizeram carreira na instituição, Marisa Diniz e Márcio Buzanelli, e outros dois eram externos - Mauro Marcelo de Lima e Silva era Delegado da Polícia Civil do Estado de São Paulo e o atual Diretor-Geral, Paulo Lacerda, é oriundo da Polícia Federal. Observe-se que Lacerda, que tomou posse em 4 de outubro de 2007, parece ter buscado, primeiramente, conhecer a instituição para então propor a reestruturação do órgão, ocorrida por meio do Decreto nº 6.408, de 24 de março de 2008.

²¹⁷⁹ De maneira geral, as práticas operacionais na área de inteligência são as mesmas utilizadas em todo o mundo, desde que a atividade se profissionalizou e se desenvolveu no século XX. Por sua própria natureza, são intrusivas – daí a necessidade de um controle efetivo –, mas não pode ser diferente. Nesse sentido, o antigo Ministro-Chefe do SNI, General Medeiros, dizia que as operações são a base das informações, o que é irrefutável. Claro que há desconhecimento, por parte da imprensa e da sociedade em geral, sobre esses métodos, justificados por razões de segurança nacional – não se trata aqui de tortura ou violação a direitos humanos, mas sim dos métodos clássicos e aceitos de operações em inteligência, como a vigilância, a interceptação de comunicações, as técnicas de entrevista (que não é eufemismo para interrogatório), a fotografia operacional, a telemetria, entre outros. Sem eles, não há operações; e sem operações, repita-se, não há atividade de inteligência.

informações sobre políticos e atividades suspeitas de irregularidades na Administração Pública, como o uso indevido de milhagens de companhias aéreas por funcionários do Ministério da Saúde. De Cunto admitiu essas operações²¹⁸⁰, mas lembrou que não se tratava de “arapongagem”, mas sim de práticas legítimas para averiguar irregularidades na Administração Pública com o objetivo de assessorar o processo decisório e proteger as instituições o que, em verdade, é indiscutivelmente tarefa da ABIN.

Mas a situação de De Cunto ficou insustentável quando a imprensa denunciou que o Diretor-Geral sabia da existência, nos quadros da Agência, de um servidor acusado de ter sido torturador durante o período militar. A pressão pela saída de De Cunto acabou surtindo efeito e o primeiro Diretor-Geral deixou seu cargo²¹⁸¹. À época, em audiência no Congresso Nacional, o então Ministro-Chefe do GSI, General Alberto Cardos, teria admitido que a ABIN “estaria ficando fora de controle”²¹⁸².

O outro Diretor-Geral que perdeu o cargo de maneira traumática foi o Delegado Mauro Marcelo de Lima e Silva. Nesse caso, entretanto, Lima e Silva entrou em atrito direto com o Congresso ao comparar os parlamentares com “bestas-feras em

²¹⁸⁰ “(...) Em entrevista à [Revista] *VEJA*, De Cunto confirmou a existência, por exemplo, de um informe sobre uma reunião do governador Itamar Franco [de Minas Gerais] com assessores em Brasília e também admitiu que houve uma investigação sobre uso abusivo de passagens aéreas no Ministério da Saúde. Mais recentemente, admitiu a investida de dois arapongas contra um empresário que acusara Paulo Henrique Cardoso, filho do presidente, de privilegiar uma empresa multinacional. (...) As operações da ABIN admitidas publicamente por De Cunto causaram constrangimento ao governo. O ministro da Saúde, José Serra, ficou irritado com a investigação e pediu explicações ao general Cardoso. O governador Itamar Franco também reagiu com exasperação à notícia. Diante disso, a bisbilhotagem no Ministério da Saúde ganhou nova versão. Antes, De Cunto dizia que o general Cardoso e ele próprio “observaram” que alguns funcionários da Saúde tinham um padrão de vida acima do que seus ganhos permitiam. Depois, a investigação transformou-se num levantamento simplório sobre programa de milhagens. O informe sobre a reunião de Itamar Franco também virou “um papel sem importância que foi para o triturador”. Sobre as investigações da ABIN no caso do filho do presidente, a versão de De Cunto também se chocou com a oficial. Ele disse que os agentes apenas tiveram uma conversa “de psicólogo” com o empresário e que nem ele nem o general Cardoso sabiam do envolvimento do nome do filho do presidente. Estava errado.” Policarpo Júnior. “A gota d’água”. In: *Revista Veja*, edição nº 1678 (06/12/2000). Disponível em http://veja.abril.com.br/061200/p_044.html (acesso em 25/03/2008).

²¹⁸¹ “Até a quinta-feira passada, o coronel Ariel De Cunto era o diretor-geral da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). A explicação oficial para sua demissão, dada por seu chefe imediato, o general Alberto Cardoso, ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional, é o fato de ter nomeado para um cargo de confiança um tenente, Carlos Alberto del Menezzi, cuja biografia inclui a acusação de ter participado de sessões de tortura de presos políticos durante o regime militar (1964-1985). Essa foi a gota d’água. De Cunto vinha se desgastando havia quase um mês, desde que se descobriu que funcionários da agência por ele chefiada andaram bisbilhotando o que não deviam, como nos tempos do velho SNI da ditadura. Se o método dos arapongas estava parecido com o da velha-guarda, ficou ainda pior quando se soube que um de seus chefes também era gente da ala antiga – e da pior espécie. Aparentemente surpreso com a notícia, o general Cardoso chamou De Cunto, que confirmou a nomeação do tenente, e recomendou sua demissão.” Policarpo Júnior. “A gota d’água”, *op. cit.*

²¹⁸² Valdeci Rodrigues. “Cardoso: ‘ABIN é órgão sem controle’”. In: *Jornal do Brasil*, 01/12/2000. Disponível em <http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/politica/2000/11/30/jorpol20001130007.html> (acesso em 25/03/2008).

um picadeiro”. O comentário se deveu à exposição de um oficial de inteligência da ABIN na CPI dos Correios²¹⁸³. De toda maneira, se a queda de Ariel De Cunto pode ser associada à ignorância da opinião pública em geral sobre a atividade de inteligência e a preconceitos que remontam o período autoritário e a sombra do SNI, a de Lima e Silva foi sinal de que um alto funcionário da Administração Pública, particularmente do aparato de segurança do Estado e da sociedade, não poderia ofender o Poder Legislativo, sobretudo quando este exercia sua função fiscalizadora, e passar incólume.

Além do Diretor-Geral, não havia outro mecanismo interno de controle. Com o Decreto nº 6.408, de 24 de março de 2008, a ABIN foi reestruturada e foi criada a Corregedoria-Geral. Segundo o art. 7º da estrutura regimental da Agência, compete à Corregedoria:

I – 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;

II – apurar irregularidades e infrações cometidas por servidores da ABIN;

III – designar membros integrantes das comissões disciplinares;

IV – controlar, fiscalizar e avaliar os trabalhos das comissões disciplinares;

V – submeter à decisão do Diretor-Geral os recursos impetrados contra indeferimento ou arquivamento de denúncias ou representações para instauração de procedimentos administrativos disciplinares;

VI – orientar as unidades da ABIN na interpretação e no cumprimento da legislação pertinente às atividades disciplinares;

VII – articular-se com a área de segurança corporativa, visando ao intercâmbio de informações relativas à conduta funcional de seus servidores; e

VIII – zelar pelo cumprimento do Código de Ética Profissional do Servidor da ABIN, 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 condizentes com os padrões inerentes ao exercício do cargo, função ou emprego na Agência.

²¹⁸³ Vide Capítulo V.

Note-se que a Corregedoria-Geral, assim como seu congênere no DPF, tem enfoque disciplinar, voltando-se a averiguar a conduta dos servidores do órgão. Suas funções assemelham-se muito mais à da CPC canadense que às do IG do CSIS. Não há mandato da Corregedoria para verificar desempenho em termos operacionais, nem regularidade das operações em si.

Há, ainda, uma Ouvidoria, cujas atribuições estão previstas no art. 6º do Regimento, compreendendo, basicamente “atuar como canal adicional de comunicação entre o servidor e o Diretor-Geral da ABIN; ouvir reclamações, críticas e elogios relativos a serviços prestados por unidade da Agência; 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 Ouvidoria pode tornar-se um instrumento interessante de assessoramento do Diretor-Geral no controle interno da Agência. Não tem, entretanto, mandato de revisão das atividades-fim e parece que atuará mais de maneira reativa que proativa.

Ainda sob a ótica do controle, outros órgãos importante criados com reestruturação da Agência são a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração e o Departamento de Administração e Logística. A Secretaria, prevista no art. 8º do novo Regimento, absorve as atribuições do antigo Departamento de Administração, mas também teve suas competências ampliadas. Assim, compete ao novo órgão:

I – planejar, coordenar, supervisionar, controlar e avaliar as atividades de planejamento, orçamento, modernização organizacional, capacitação e gestão de pessoal, desenvolvimento científico e tecnológico, telecomunicações, eletrônica e de administração geral;

II – 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;

III – promover, em articulação com as áreas interessadas, a elaboração de planos, projetos anuais e plurianuais, termos de convênios, acordos de cooperação e instrumentos correlatos a serem celebrados com entidades de direito público e privado, nacionais e estrangeiras, submetendo-as à apreciação do Diretor-Geral;

IV – desenvolver estudos destinados ao contínuo aperfeiçoamento da Agência, propondo a reformulação de suas estruturas, normas, sistemas e métodos, em articulação com o órgão setorial de modernização da Presidência da República;

V – acompanhar, junto aos órgãos da Administração Pública Federal e outras entidades e organizações, a alocação de recursos destinados ao cumprimento dos programas, ações e atividades da ABIN; e

VI – orientar e promover estudos de racionalização e normalização de processos de trabalho, elaboração de normas e manuais, visando à padronização e otimização de bens, materiais, equipamentos, serviços e sistemas.

Já ao Departamento de Administração e Logística, previsto no art. 9º, compete:

I – elaborar os planos e projetos anuais e plurianuais da área administrativa;

II – executar, em articulação com a unidade responsável pela implementação do planejamento institucional do órgão, a dotação orçamentária anual da ABIN nas suas áreas de competência;

III – executar, coordenar e controlar as atividades de tecnologia da informação, telecomunicações, eletrônica, fotocinematografia e de normas e processos administrativos;

IV – executar, controlar e avaliar as atividades pertinentes a gestões administrativas e patrimoniais, material de consumo, serviços gerais, serviços gráficos e arquivo de documentos administrativos;

V – fiscalizar e controlar a execução de reformas, construções e locações de edifícios, objetivando a instalação ou manutenção de unidades; e

VI – executar, coordenar e controlar a aquisição e logística referente aos recursos materiais, inclusive no que tange aos meios de transportes, armamento, munições e equipamentos de comunicações e informática.

Os dois órgãos têm, entre suas atribuições, tarefas de supervisão e controle. Entretanto, essas competências parecem de caráter muito mais administrativo e financeiro-orçamentário que operacional. Uma vez que a nova estrutura foi criada alguns dias antes da conclusão deste último Capítulo, ainda não foi possível avaliar os

impactos da reorganização da Agência. Não obstante, não foram identificados sinais de aumento, ao menos em termos formais, no controle agencial do órgão.

Finalmente, como mecanismo de controle interno, há que se assinalar os princípios norteadores da atividade de inteligência, da Administração Pública e o código de ética dos servidores públicos federais. Nesse sentido, convém reproduzir comentário no sítio oficial da ABIN sobre os valores e princípios que regem o serviço secreto:

“A atividade de Inteligência constitui instrumento de Estado de que se valem os sucessivos governos no planejamento, na execução e no acompanhamento de suas políticas, em prol dos interesses nacionais. Para atender a esta finalidade, a atividade de Inteligência brasileira fundamenta-se na preservação da soberania nacional, na defesa do Estado Democrático de Direito, na dignidade da pessoa humana e na fiel observância à Constituição e às leis. Para bem cumprir sua missão, a ABIN desenvolve uma atividade que abrange, além de aspectos técnicos, a proposição de ética própria, ou seja, de um conjunto de valores que determina atitudes e padrões de comportamento, entre eles: 1 – Lealdade à Nação e, por extensão, à afirmação político-jurídica desta, o Estado; 2 – Profundo sentimento de servir à causa pública e jamais a si mesmo; 3 – Consciência de que o exercício da atividade de Inteligência é impessoal e apartidário; 4 – Fidelidade à instituição e consciência de que os fins desta prevalecem sobre os interesses pessoais; e 5 – o comprometimento com os valores éticos e morais da Agência deve ser assumido por todos os seus componentes, dentro e fora da organização.”²¹⁸⁴

Claro que esse mecanismo pode se mostrar pouco eficiente se não estiver associado a sanções. Ademais, assim como acontece com os princípios éticos, há que se atentar para o problema desses princípios serem pouco considerados por entrarem em choque com uma cultura organizacional sedimentada. Nesse caso, deve-se estabelecer um trabalho de rompimento com paradigmas do passado e adequação da cultura do órgão aos princípios e valores democráticos²¹⁸⁵.

²¹⁸⁴ Extraído da *homepage* da ABIN, no tópico “Institucional”, disponível em http://www.ABIN.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=Institucional (acesso em 26/03/2008).

²¹⁸⁵ “Em linhas gerais, a ética na atividade de Inteligência preconiza que os profissionais não podem utilizar o conhecimento em benefício próprio. O conhecimento só deve efetivar-se como poder por intermédio da autoridade destinatária e em proveito da sociedade e do Estado brasileiros. A seleção de novos recursos humanos e a confirmação de integrantes do quadro atual da Inteligência pautam-se, sobretudo, pelos atributos morais dos candidatos ou servidores - mais importantes que a experiência e os conhecimentos científicos. O principal alicerce da Ética na ABIN é a Constituição Federal, sobretudo os princípios contidos no artigo 1º. Os incisos e parágrafo único dão enquadramento ético à atividade de Inteligência de Estado, pois são fundamentos da República - soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais, pluralismo político e o povo como fonte do poder.” Extraído da *homepage* da

De fato, a formação dos quadros da ABIN com fundamentos éticos era uma preocupação dos idealizadores da organização desde o início. Em audiência pública perante a Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, o General Alberto Cardoso, em 21 de maio de 1996, assinalou aos parlamentares que “o trabalho de inteligência requer um envolvimento ético profundo de quem estiver trabalhando nesse tema”²¹⁸⁶. A ética sempre foi uma grande preocupação do General. E ao comentar que a inteligência era ofício que exigia “os melhores talentos e caracteres disponíveis, no sentido de caráter”, Cardoso destacou a necessidade de se preservar “uma atividade que deve ser essencialmente ética, fundamentada em um quadro de valores que cultua a verdade sem conotações relativas, a honra que condena o anonimato e a conduta pessoal clara e sem subterfúgios”. Afinal, lembrou o primeiro Ministro-Chefe do GSI, “quem trabalha com inteligência (...) tem que ter a consciência de que existe, naquele seu trabalho, naquele produto que vai sair da sua atividade, um potencial muito grande de poder”.

Assim, os que pensaram a ABIN não deixaram de considerar a importância do controle agencial se dar, também, pela formação do profissional de inteligência. Aqueles que trabalharam na Agência à época da administração de Cardoso e De Cunto vão se recordar de que o eixo do novo serviço de inteligência idealizado por eles baseava-se na qualificação profissional dos quadros e na preparação de oficiais de inteligência que pudessem atuar de maneira eficiente e eficaz em um ambiente turbulento e de constantes transformações, e sob forte orientação ética e consciência de que não se admitiria conduta que afrontasse os princípios democráticos. Nesse sentido, tendo comparecido a outra audiência na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, Cardoso destacou:

“(...) Os controles devem realmente ser exercidos, a começar pelo indivíduo. E o indivíduo será balizado não só pela formação que tem, pela formação de caráter que traz, como também a formação técnica que recebe na nossa Escola Nacional de Inteligência (...)”²¹⁸⁷

ABIN, http://www.ABIN.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=Institucional, no tópico “Institucional” (acesso em 26/03/2008).

²¹⁸⁶ General Alberto Mendes Cardoso. Apresentação à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Ata da Audiência Pública realizada em 21/05/1996.

²¹⁸⁷ General Alberto Cardoso. Apresentação à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Ata da Audiência Pública realizada em 03/12/1997.

Ressalte-se, por último, que a ABIN ainda não tem código de ética específico para seu pessoal. Assim, os servidores da área de inteligência estão sob a égide do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994).

O Controle Interno no âmbito do Executivo

No âmbito do Poder Executivo, grande importância tem o controle ministerial no caso da ABIN. De fato, tradicionalmente, a autoridade do Ministro é absoluta no órgão. O Ministro-Chefe do GSI é de fato e de direito o chefe do serviço de inteligência. Assim, é uma instância de controle da ABIN. Em última análise, é do Chefe do GSI que emanam as diretrizes e orientações para o serviço secreto brasileiro.

Interessante observar que a Agência está na estrutura do GSI, antiga Casa Militar²¹⁸⁸ e cujo cargo é, atualmente, ocupado por um General²¹⁸⁹. Assim, apesar de ser um órgão civil, a ABIN subordina-se a um militar. Os valores militares continuam muito impregnados em alguns setores da Agência e ainda têm certa influência na cultura organizacional da ABIN – essa é uma herança do SNI que permanece. Portanto, a ideia de autoridade e controle na figura do chefe e dos princípios de hierarquia e disciplina tão caros à caserna se faz presente no órgão de inteligência. Talvez a atividade de inteligência conduzida pela ABIN seja um dos poucos casos na Administração Pública brasileira de responsabilidade ministerial de fato.

²¹⁸⁸ Por força da Medida Provisória nº 1.911-10, de 24 de setembro de 1999, que altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, a Casa Militar passou a chamar-se a chamar-se Gabinete de Segurança Institucional. O art. 24-A do dispositivo criou o cargo de Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. De acordo com o art. 6º da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, “Ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional, realizar o assessoramento pessoal em assuntos militares e de segurança, coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança da informação, zelar, assegurado o exercício do poder de polícia, pela segurança pessoal do Chefe de Estado, do Vice-Presidente da República e respectivos familiares, dos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República, e de outras autoridades ou personalidades quando determinado pelo Presidente da República, bem como pela segurança dos palácios presidenciais e das residências do Presidente e Vice-Presidente da República, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional Antidrogas, a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, a Secretaria Nacional Antidrogas, o Gabinete, 1 (uma) Subchefia e até 2 (duas) Secretarias”.

²¹⁸⁹ Durante algum tempo o cargo chegou mesmo a ser privativo de oficial general, disposição que deixou de vigorar por seu caráter inconstitucional.

Assim, o Ministro-Chefe do GSI conhece e comanda a ABIN, responde pela ABIN e é quem fala em nome do serviço de inteligência²¹⁹⁰. Ademais, a coordenação das atividades de inteligência federal e de segurança da informação também é prerrogativa do titular da pasta. É pouco provável que se faça algo – e praticamente impossível que se conduza uma operação – no âmbito da Agência sem o conhecimento do Ministro. Exemplo disso é que a autoridade que trata com o Congresso Nacional pelo serviço de inteligência é o Ministro-Chefe do GSI. Desde a época do General Alberto Cardoso, é o Ministro que costuma comparecer perante o Legislativo para tratar de assuntos de inteligência – às vezes vem acompanhado do Diretor-Geral da ABIN, mas isso não é mandatório. E essa prática foi formalizada por meio da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, que acrescentou à Lei nº 9.883/1999 o art. 9º A, que deixava expressa a competência do Ministro, e só dele, para tratar com autoridades externas, aí incluído o Congresso²¹⁹¹, em nome da ABIN:

Art. 9º A - Quaisquer informações ou documentos sobre as atividades e assuntos de inteligência produzidos, em curso ou sob a custódia da ABIN somente poderão ser fornecidos, às autoridades que tenham competência legal para solicitá-los, pelo Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, observado o respectivo grau de sigilo conferido com base na legislação em vigor, excluídos aqueles cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

§ 1º O fornecimento de documentos ou informações, não abrangidos pelas hipóteses previstas no caput deste artigo, será regulado em ato próprio do Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

§ 2º A autoridade ou qualquer outra pessoa que tiver conhecimento ou acesso aos documentos ou informações referidos no caput deste artigo obriga-se a manter o respectivo sigilo, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal, e, em se tratando de procedimento judicial, fica configurado o interesse público de que trata o art. 155, inciso I, do Código de Processo Civil, devendo qualquer investigação correr, igualmente, sob sigilo.

²¹⁹⁰ Em audiência pública perante a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, o Ministro-Chefe do GSI, General Jorge Armando Félix afirmou: “(...) Eu sou o responsável diretamente, à exceção da parte administrativa, pela Agência Brasileira de Inteligência, uma vez que ela está vinculada ao gabinete de Segurança Institucional. Então, o que acontece na Agência também é minha culpa.” Ata da Audiência Pública realizada em 27/11/2003.

²¹⁹¹ A assessoria parlamentar do GSI é a responsável pela ligação da ABIN com o Congresso. A partir da gestão de Lima e Silva, a Agência tentou desenvolver uma assessoria parlamentar para tratar diretamente com os Deputados e Senadores, mas a medida não foi bem vista pelo GSI. De fato, essa assessoria da Agência atuava no Congresso Nacional, mas não podia prestar informações oficiais, trabalhando paralelamente à do GSI.

Note-se que, inicialmente, propusera-se que a ABIN seria vinculada diretamente ao Presidente da República²¹⁹². Não obstante, isso acontecendo, uma instância de controle, a ministerial, acabaria eliminada ou se tornaria competência do Diretor-Geral, que acumularia a supervisão agencial e a ministerial. E a subordinação da Agência ao GSI que seria, a princípio, provisória, mantém-se sem grandes expectativas de mudança²¹⁹³. O aspecto positivo disso, em termos de controle, repita-se, é a manutenção da prestação de contas ao Ministro.

A supervisão ministerial na execução da atividade-fim é, portanto, o principal mecanismo de controle interno da ABIN. Assinale-se a responsabilidade da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN)²¹⁹⁴ no que concerne à supervisão e execução da Política Nacional de Inteligência. A idéia inicial é que competiria à CREDEN elaborar a Política Nacional de Inteligência, “segundo diretrizes do Presidente da República e estabelecendo os objetivos necessários ao apoio à ação governamental do Presidente”²¹⁹⁵. Ainda em 1996, o General Alberto Cardoso destacava quais seriam as atribuições da CREDEN:

“Pretende-se que uma das atribuições dessa Câmara seja a elaboração de diretrizes para a ABIN, cujas idéias gerais serão apresentadas pelo Presidente da República, já que S.Exa. não dispõe de tempo para a elaboração de diretrizes específicas. Aí já se inicia o controle de determinar ao órgão central de Inteligência o que irá produzir, o que interessa ao cliente principal do sistema, o Presidente da República. O órgão que determinaria essas diretrizes à ABIN também fiscalizaria a obediência a elas – vejam que estamos tratando de um controle feito pelo Executivo, portanto, um controle interno. A ABIN, de posse dessas diretrizes, iria tecnicamente

²¹⁹² Isso era expresso na proposta de criação do órgão e declarado pelo General Cardoso quando comparecia ao Congresso para tratar do projeto de lei que instituiria o SISBIN e a ABIN.

²¹⁹³ Vide Capítulo V.

²¹⁹⁴ Criada pelo Decreto nº 4.801, de 6 de agosto de 2003, a CREDEN é vinculada ao Conselho de Governo, e tem por finalidade “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: I – cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa; II – integração fronteiriça; III – populações indígenas; IV – direitos humanos; V – operações de paz; VI – narcotráfico e a outros delitos de configuração internacional; VII – imigração; VIII – atividade de inteligência; IX – segurança para as infra-estruturas críticas, incluindo serviços; e X – segurança da informação, definida no art. 2º, inciso II, do Decreto no 3.505, de 13 de junho de 2000” (art. 1º). Cabe, ainda, à CREDEN “o permanente acompanhamento e estudo de questões e fatos relevantes, com potencial de risco à estabilidade institucional, para prover informações ao Presidente da República”. Observação importante: apesar de se dizer que a CREDEN foi “criada” em 2003 – pois é assim o teor do Decreto –, a verdade é que a primeira CREDEN foi estabelecida em 6 de maio de 1996, pelo Decreto nº 1.895.

²¹⁹⁵ General Alberto Cardoso. Apresentação à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Ata da Audiência Pública realizada em 03/12/1997.

transformá-las em objetivos de Inteligência, dentre outros, iniciando um ciclo de produção de conhecimento.”²¹⁹⁶

A partir da Política Nacional de Inteligência, seria concebido o Plano, que, por sua vez, deveria expressar as necessidades de inteligência da ABIN para que pudesse atender aos objetivos estabelecidos pela CREDEN. Destaque-se que este Plano Nacional de Inteligência alcançaria toda o SISBIN, cujos órgãos receberiam partes do documento referentes a suas competências²¹⁹⁷.

Assim, com a Política e o Plano, ter-se-ia orientação para todo o SISBIN. E a CREDEN poderia supervisionar o sistema como um todo, sendo o órgão central de controle interno do Executivo para a atividade de inteligência²¹⁹⁸. Entretanto, uma vez que ainda não existe Política Nacional de Inteligência, ou mesmo planos de inteligência, a ABIN trabalha em termos de diretrizes, as quais emanam da CREDEN, que tem no Ministro Chefe do GSI seu presidente²¹⁹⁹.

Em termos de controle no âmbito do Executivo, convém citar, por último, a Controladoria-Geral da União (CGU)²²⁰⁰, “órgão do Governo federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria”. Exerce, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal, prestando a orientação normativa necessária²²⁰¹. Assim, a CGU e a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e as Secretarias de Controle Interno

²¹⁹⁶ General Alberto Mendes Cardoso. Apresentação à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Ata da Audiência Pública realizada em 21/05/1996.

²¹⁹⁷ General Alberto Cardoso. Apresentação à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Ata da Audiência Pública realizada em 03/12/1997.

²¹⁹⁸ “Lembrem-se os senhores de que, quando mencionei a CREDEN, a câmara setorial do Conselho de Governo, eu disse que ela seria um primeiro controle, controle externo ao serviço de inteligência, ainda que interno ao Executivo. Porque vai elaborar a Política e questionar se o Plano Nacional de Inteligência é consentâneo com a Política. E mais: receberá relatórios, sejam periódicos, sejam solicitados da ABIN. Terá, a qualquer momento, condições de chamar o Diretor-Geral da ABIN para uma reunião, a fim de explicar como seu órgão está trabalhando. Este é o primeiro controle.” General Alberto Cardoso. Apresentação à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Ata da Audiência Pública realizada em 03/12/1997.

²¹⁹⁹ Decreto nº 4.801, de 6 de agosto de 2003, art. 2º, I.

²²⁰⁰ Homepage da CGU: <http://www.cgu.gov.br/>.

²²⁰¹ Brasil. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

(CISSET) inspecionam a aplicação das verbas orçamentárias da ABIN e dos demais entes da Administração Pública federal.

Importante observar que a fiscalização da CGU, da SFC e das CISSET não tem enfoque finalístico, mas sim de verificação da legalidade e dos resultados, avaliando os resultados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da Administração Pública federal. Esse controle está previsto no art. 74 da Constituição Federal²²⁰². Convém observar que os Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, nos quais está inserida a estrutura de inteligência militar, não estão sujeitos aos mecanismos gerais de controle da Administração Pública, tendo seu sistema próprio de controle interno.

O Controle Judiciário e do Ministério Público

Não existe controle judicial específico da atividade de inteligência no Brasil. O controle exercido pelo Poder Judiciário dá-se por meio de processo, em caso concreto e, portanto, *a posteriori*, manifestando-se o magistrado de forma singular ou em instância coletiva mediante provocação. Há também o controle de constitucionalidade da legislação de inteligência. Ao contrário do que ocorre no Canadá, não há no Brasil juízes ou varas especializadas com competência para tratar de assuntos de inteligência ou de segurança nacional.

Observação deve ser feita sobre o papel fiscalizador do Ministério Público. Sobre o assunto, convém assinalar a previsão no art. 129 da Constituição de 1988, que estabelece a competência do *Parquet* para “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” (inciso II). Trata-se de órgão eminentemente de fiscalização e de proteção da sociedade e do Estado de direito.

²²⁰² “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (...) § 1º – Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. (...) § 2º – Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.” Constituição Federal de 1988.

Assunto que diz respeito diretamente às atividades de segurança e inteligência é consequência do estabelecido pelo inciso VII, do art. 129 da Carta Magna, que atribui ao Ministério Público a competência para “exercer o controle externo da atividade policial”. Certamente aí se incluem as atividades de inteligência conduzidas pelas polícias.

Em 28 de maio de 2007, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)²²⁰³ aprovou a Resolução nº 20, que disciplina, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Estão sujeitos a esse controle as organizações policiais relacionadas no art. 144 da Constituição Federal, “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).

O art. 2º da Resolução prevê que o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo “manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltada para a persecução penal e o interesse público”, atentando, especialmente, para o respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas leis; a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público; a prevenção da criminalidade; a finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal; a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal; a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal; a probidade administrativa no exercício da atividade policial.

Assim, os membros do Ministério Público passam a ter regulamentado seu acesso aos inquéritos policiais, e poderão fiscalizar o cumprimento de mandados de prisão, analisar boletins de ocorrência que não gerarem inquéritos, entre outros procedimentos. O controle externo da atividade policial também permitirá ao Ministério Público livre ingresso em estabelecimentos policiais, cadeias ou presídios, e acesso a

²²⁰³ *Homepage* do CNMP: <http://www.cnmp.gov.br/>.

quaisquer documentos relativos à atividade policial. O alcance é de órgãos civis e militares, na forma dos arts. 4º²²⁰⁴ e 5º²²⁰⁵ da Resolução.

O Ministério Público Militar (MPM)²²⁰⁶ tem competência para atuar no controle externo da atividade de inteligência das Forças Armadas. Interessante destacar que há a parceria entre a Escola de Inteligência Militar do Exército (ESIMEX) e o MPM para capacitar os membros deste último com noções gerais sobre atividade de

²²⁰⁴ “Art. 4º Incumbe aos órgãos do Ministério Público, quando do exercício ou do resultado da atividade de controle externo: I – realizar visitas ordinárias periódicas e, quando necessárias, a qualquer tempo, visitas extraordinárias, em repartições policiais, civis e militares, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares existentes em sua área de atribuição; II – examinar, em quaisquer dos órgãos referidos no inciso anterior, autos de inquérito policial, inquérito policial militar, autos de prisão em flagrante ou qualquer outro expediente ou documento de natureza persecutória penal, ainda que conclusos à autoridade, deles podendo extrair cópia ou tomar apontamentos, fiscalizando seu andamento e regularidade; III – fiscalizar a destinação de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e objetos apreendidos; IV – fiscalizar o cumprimento dos mandados de prisão, das requisições e demais medidas determinadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, inclusive no que se refere aos prazos; V – verificar as cópias dos boletins de ocorrência ou sindicâncias que não geraram instauração de Inquérito Policial e a motivação do despacho da autoridade policial, podendo requisitar a instauração do inquérito, se julgar necessário; VI – comunicar à autoridade responsável pela repartição ou unidade militar, bem como à respectiva corregedoria ou autoridade superior, para as devidas providências, no caso de constatação de irregularidades no trato de questões relativas à atividade de investigação penal que importem em falta funcional ou disciplinar; VII – solicitar, se necessária, a prestação de auxílio ou colaboração das corregedorias dos órgãos policiais, para fins de cumprimento do controle externo; VIII – fiscalizar cumprimento das medidas de quebra de sigilo de comunicações, na forma da lei, inclusive através do órgão responsável pela execução da medida; IX – expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços policiais, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa seja de responsabilidade do Ministério Público, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis (...).” Art. 4º, Resolução CNMP nº 20/2007.

²²⁰⁵ “Art. 5º Aos órgãos do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial, caberá: I – ter livre ingresso em estabelecimentos ou unidades policiais, civis ou aquartelamentos militares, bem como casas prisionais, cadeias públicas ou quaisquer outros estabelecimentos onde se encontrem pessoas custodiadas, detidas ou presas, a qualquer título, sem prejuízo das atribuições previstas na Lei de Execução Penal que forem afetadas a outros membros do Ministério Público; II – ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade-fim policial civil e militar, incluindo as de perícia técnica desempenhadas por outros órgãos, em especial: a) ao registro de mandados de prisão; b) ao registro de fianças; c) ao registro de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e outros objetos apreendidos; d) ao registro de ocorrências policiais, representações de ofendidos e *notitia criminis*; e) ao registro de inquéritos policiais; f) ao registro de termos circunstanciados; g) ao registro de cartas precatórias; h) ao registro de diligências requisitadas pelo Ministério Público ou pela autoridade judicial; i) aos registros e guias de encaminhamento de documentos ou objetos à perícia; j) aos registros de autorizações judiciais para quebra de sigilo fiscal, bancário e de comunicações; l) aos relatórios e soluções de sindicâncias findas. III – acompanhar, quando necessária ou solicitada, a condução da investigação policial civil ou militar; IV – requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial ou inquérito policial militar sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial, ressalvada a hipótese em que os elementos colhidos sejam suficientes ao ajuizamento de ação penal; V – requisitar informações, a serem prestadas pela autoridade, acerca de inquérito policial não concluído no prazo legal, bem assim requisitar sua imediata remessa ao Ministério Público ou Poder Judiciário, no estado em que se encontre; VI – receber representação ou petição de qualquer pessoa ou entidade, por desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal e nas leis, relacionados com o exercício da atividade policial; VII – ter acesso ao preso, em qualquer momento; VIII – ter acesso aos relatórios e laudos periciais, ainda que provisórios, incluindo documentos e objetos sujeitos à perícia, guardando, quanto ao conteúdo de documentos, o sigilo legal ou judicial que lhes sejam atribuídos, ou quando necessário à salvaguarda do procedimento investigatório.” Art. 5º, Resolução CNMP nº 20/2007.

²²⁰⁶ Homepage do MPM: <http://www.mpm.gov.br>.

inteligência e seu emprego na área militar. Isso tem contribuído para maior especialização dos promotores e procuradores em área tão hermética²²⁰⁷.

Permanece a pergunta a respeito da efetividade do controle externo exercido pelo Ministério Público sobre a atividade de inteligência dos órgãos policiais. Teria o *Parquet* condições de fiscalizar, de forma eficiente e efetiva, as atividades-fim dos setores de inteligência? Há expertise no âmbito do órgão para lidar com o assunto?

Registre-se, finalmente, que uma vez que não tem poder de polícia, as atividades da ABIN não estariam sujeitas à forma de controle externo objeto da Resolução CNMP nº 20/2007. Entretanto, tem o Ministério Público da União (MPU) competência para fiscalizar o serviço de inteligência como o teria para qualquer outro órgão da Administração Pública.

O Controle Parlamentar da Atividade de Inteligência no Brasil

Leany Lemos assinala que “muitos são os instrumentos formais à disposição dos parlamentares brasileiros para o exercício da atividade de controle, seja via Constituição, seja via regimentos internos”²²⁰⁸. Lemos ressalta que tais instrumentos podem referir-se a aspectos organizacionais – prerrogativas das instâncias do Congresso Nacional – ou ações que, “à mão dos membros individualmente, incluem o campo das ações legislativas, o acionamento de esferas externas de auditoria ou a esfera judicial”.

No caso brasileiro, os mecanismos de controle parlamentar formal estão previstos na própria Constituição²²⁰⁹. Para tratar dos mecanismos gerais à disposição do Legislativo, optou-se pelo ordenamento de Lemos²²¹⁰, que os agrupa em:

- controle orçamentário;
- poder de aprovar nomes, julgar, e afastar (*impeach*) membros do Executivo²²¹¹;

²²⁰⁷ Vide Capítulo V.

²²⁰⁸ Leany Barreiro Lemos. “Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle”. In: Llanos & Mustapic, *op. cit.*, pp. 85-112, p. 85. Outro trabalho interessante de Lemos é sua Tese de Doutorado, *Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada* (Brasília: Universidade de Brasília, 2005).

²²⁰⁹ Vide, especialmente, o art. 49 da Carta Magna.

²²¹⁰ Lemos (2005), *op. cit.*, pp. 89-92.

- controle fiscal, financeiro e contábil;
- poder de solicitar informações do Executivo;
- poderes investigativos;
- outros poderes exclusivos do Congresso, em suas relações com o Executivo como, por exemplo, aprovar acordos internacionais, autorizar o Presidente da República a declarar guerra, aprovar e suspender estado de defesa e intervenção federal; autorizar e suspender estado de sítio, sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Uma vez que já se tratou de alguns desses mecanismos no Capítulo III, convém apenas fazer uma síntese da aplicabilidade de alguns para o controle da atividade de inteligência. Assim, no que concerne ao controle orçamentário, a competência é exclusiva do Congresso para aprovação prévia do orçamento, com poder de emendá-lo²²¹². Importante lembrar que no Brasil prevalece o caráter autorizativo da competência congressual, ou seja, o orçamento aprovado não é compulsório e o Executivo pode suspender os gastos discricionariamente, sem consulta ao Congresso. Ainda que o orçamento aprovado possa ser contingenciado pelo Executivo, inegável que a possibilidade de emendar o orçamento da União é avanço em relação ao modelo pré-1988²²¹³.

²²¹¹ Lemos fala em “nomear” e “exonerar”, mais o mais adequado é avaliar ou aprovar nomes. A nomeação de autoridades do Poder Executivo é prerrogativa do Presidente da República ou daqueles por ele designados, por exemplo, Ministros de Estado. O mesmo corre com a exoneração – claro que o Legislativo pode pressionar o Executivo para que este exonere alguma autoridade, como aconteceu com o ex-Diretor-Geral da ABIN, Mauro Marcelo de Lima e Silva. Mas, formalmente, pode exonerar quem pode nomear.

²²¹² “No Brasil, o processo orçamentário é completamente distinto [do sistema norte-americano], e também o papel do Congresso. O plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual – essa última, a que contém receitas e despesas da União – são formulados e enviados pelo executivo ao congresso. São, assim, projetos de origem *do* Executivo. O Congresso detém o poder de aprová-lo ou não – é, portanto, um poder de veto legislativo, embora não exerça esse veto, mas somente a prerrogativa de emendar tais proposições. Embora estudos apontem as emendas orçamentárias como um instrumento de atendimento de clientela (...), o somatório de emendas orçamentárias apresentadas não chega a 5% do total do orçamento, e muitas não chegam a ser executadas.” Lemos (2005b), *op. cit.*, p. 80.

²²¹³ “É bem certo que a possibilidade de emendar o orçamento é um avanço em relação ao processo orçamentário pré-1988, quando o Congresso não podia alterar as peças orçamentárias, cabendo-lhe tão-somente rejeitá-las ou aprová-las no todo. E, embora o Presidente detenha o poder de suspender os gastos previstos, desde 1988, cada vez que quiser remanejar gastos, iniciar programas, abrir novos créditos ou instituir fundos, é preciso a aprovação do Congresso. (...) O poder de veto do legislativo foi aumentado na nova Constituição, em relação ao período autoritário, mas não o suficiente para dar ao legislativo poder de concorrer com o executivo na alocação de gastos governamentais. Isso limita a ação legislativa e torna o executivo menos colaborativo quando interpelado, porque não depende do legislativo na mesma

Compete ao Poder Legislativo avaliar, julgar, e afastar membros do Executivo: enquanto cabe à Câmara dos Deputados autorizar a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado (art. 51, I, CF88), sendo atribuição do Senado julgá-los (art. 52, II, CF88).

Registre-se, ainda, a atribuição do Senado de aprovar previamente autoridades dos três Poderes, em um processo que envolve a análise da qualificação técnica do indicado, e permite o debate “sobre políticas e programas em curso em qualquer agência ou instância envolvida, ao lado daquelas políticas, programas e posturas que o nomeado pretende adotar”²²¹⁴. Nesse sentido, vale lembrar que o Diretor-Geral da ABIN é indicado pelo Presidente da República, mas tem que ter seu nome aprovado pelo Senado²²¹⁵ (o que não acontece com o Ministro-Chefe do GSI). Esse é momento importante do controle, pois é de praxe que o candidato a Diretor-Geral vá anteriormente à Câmara Alta para ser apresentado aos Senadores e, de toda maneira, na sessão da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional em que seu nome é submetido ao crivo do Senado, o candidato está presente e é sabatinado pelos parlamentares.

Há, também, o controle fiscal, financeiro e contábil, exercido com auxílio do TCU²²¹⁶, órgão autônomo e independente, e responsável pela fiscalização das contas públicas²²¹⁷. O TCU age de ofício na sua fiscalização das contas públicas, mas também pode ser acionado pelo Congresso para realizar auditorias, investigações e outras atividades de controle. Seus auditores têm acesso às áreas e instalações da Administração Pública, bem como a toda documentação necessária à auditoria²²¹⁸.

proporção que o governo norte-americano depende do congresso para o desenvolvimento de suas atividades.” Lemos (2005b), *op. cit.*, p. 80.

²²¹⁴ Lemos (2005), *op. cit.*, p. 90. Lemos lembra que, entre 1989 e 2003, foram submetidas à confirmação pelo Senado 882 autoridades, com 97% de aprovação.

²²¹⁵ Segundo o parágrafo único do art. 11 da Lei nº 9.883/1999, são “privativas do Presidente da República a escolha e a nomeação do Diretor-Geral da ABIN, após aprovação de seu nome pelo Senado Federal”.

²²¹⁶ Homepage do TCU: <http://www.tcu.gov.br>.

²²¹⁷ “No que toca às competências do Tribunal de Contas da União, o Texto Constitucional dispõe sobre a matéria no capítulo dedicado ao Poder Legislativo, conferindo-lhe a atribuição de prestar auxílio ao Congresso Nacional no desempenho do Controle Externo. Porém, deve ficar claro que o Texto Magno não subordina o TCU ao Poder Legislativo ou expressamente o inclui entre os órgãos desse Poder. Efetivamente, a Constituição Federal não vincula o TCU a nenhum órgão de qualquer dos Poderes. (...)” Chaves, *op. cit.*, p. 50.

²²¹⁸ As competências privativas do TCU constam dos arts. 71 a 74 e 161 da Constituição Federal.

Já se falou do poder de solicitar informações ao Executivo²²¹⁹. Isso se dá por meio de três instrumentos distintos: a convocação de Ministros de Estado²²²⁰, o requerimento de informações²²²¹, e a realização de audiências públicas²²²². Tratam-se os três de mecanismos de controle inerentes ao Poder Legislativo e, no caso brasileiro, com previsão constitucional. Todos são amplamente utilizados pelos parlamentares, assinalando o caráter de controle individual do requerimento de informações²²²³ e o aspecto coletivo dos outros dois procedimentos. No controle da atividade de inteligência, desde a discussão sobre o projeto de lei que criou a ABIN até as crises mais recentes relacionadas ao setor, como a do furto de computadores portáteis da Petrobras que poderiam conter informações sensíveis sobre as reservas de petróleo brasileiras, as autoridades do Poder Executivo têm sido chamadas a prestar contas ao Parlamento por meio de audiências públicas ou reservadas, convocações e requerimentos de informações²²²⁴.

²²¹⁹ Vide Capítulo III.

²²²⁰ “A convocação de ministros é utilizada com parcimônia pelo Plenário das Casas legislativas (...). Entre 1988 e 2004, foram 201 convocações apresentadas na Câmara e 126 no Senado: um total de 344 em dezesseis anos – menos de 1 convocação por parlamentar na Câmara, e 1.5 no Senado, apesar da aparência de que a Câmara domina o cenário. (...) Relembro que as convocações de ministros e outras autoridades nas comissões, onde essa é uma prática comum, não estão incluídas.” Lemos (2005b), *op. cit.*, p. 89.

²²²¹ “(...) [O requerimento de informações] é feito por escrito e apresentado no plenário de uma das casas, onde é lido e submetido à votação, e deve ser aprovado por maioria simples. Os requerimentos de informação não podem conter pedido de providência, consulta, sugestão, conselho ou interrogação sobre propósito da autoridade a quem se dirija e, para todos os efeitos, se equiparam ao pedido de remessa de documentos. A recusa ou não-atendimento do pedido no prazo de 30 dias, bem como a prestação de informações falsas, importa em crime de responsabilidade. (...) Os requerimentos de informação aparecem quantitativamente como os instrumentos “preferidos”: desde a promulgação da Constituição, em outubro de 1988, até 31 de dezembro de 2004, foram apresentados 15.341 requerimentos de informação na Câmara dos Deputados e 3.097 requerimentos de informação no Senado Federal, totalizando 18.438.” Lemos (2005b), *op. cit.*, p. 87.

²²²² “(...) Previstas no art. 58 da Constituição Federal de 1988, as audiências são realizadas tanto para instruir matéria, tratar de assunto de interesse público relevante, quanto para realizar o controle e poderá ser realizada inclusive por solicitação de entidade da sociedade civil, sindicatos, associações e solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão. (...) Os dados aqui apresentados cobrem todas as audiências realizadas no período de 1988 a 2004 para o Senado, e de 1995 até 2004 para a Câmara dos Deputados. No total, foram 1.495 audiências, 865 das quais ocorridas na Câmara e 630 no Senado, exclusivamente no seu sistema de comissões.” Lemos (2005b), *op. cit.*, pp. 91-92.

²²²³ “Um incentivo para o uso dos requerimentos é o baixo custo para sua apresentação. É uma ação predominantemente individual. Basta apresentar sua proposição, que será lida e aceita, e posteriormente encaminhada ao ministério ou órgão devidos. (...) Não há, portanto, a necessidade de negociar nas instâncias formais – lideranças, comissões, blocos, partidos – o apoio para essa iniciativa, ou que submeter a voto de maioria. O requerimento também não altera o *status quo* e, assim, o Congresso não incorre também no risco de alterar as políticas públicas numa direção desconhecida. Não gera obrigações ou custos. Isso não quer dizer que não seja uma ação real de controle. Ele pode ser um instrumento estratégico de importância, ao abordar assuntos sensíveis, e para se barganhar ações legislativas ou alocação de recursos.” Lemos (2005b), *op. cit.*, pp. 87-88.

²²²⁴ Ressalte-se que a prática no Congresso não é de convocar ministros de Estado – medida vista como de significativo desgaste, pois seu descumprimento enseja crime de responsabilidade. Para evitar o

No que concerne a poderes investigativos, provavelmente o instrumento mais conhecido de que dispõe o Legislativo são as CPIs, que podem ser criadas no âmbito de uma das Casas ou serem mistas (CPMIs)²²²⁵. Muitas vezes, o controle se mostra mais efetivo quando realizado pelas CPIs e CPMIs que pelas Comissões permanentes. A título de exemplo, CPIs têm convocado até servidores da área de inteligência para depor, com o caso mais notório o do oficial de inteligência, Edgar Lange Filho, que foi chamado à CPMI dos Correios, exposto em audiência pública, tendo sua carreira comprometida pela decisão dos parlamentares em realizar a audiência ostensivamente e não de maneira reservada²²²⁶. A situação provocaria a queda do então Diretor-Geral da ABIN, Lima e Silva²²²⁷.

Mais recentemente, tem-se discutido na CPMI dos Cartões Corporativos a questão do acesso do Congresso aos gastos sigilosos do Governo, inclusive à verba secreta da ABIN²²²⁸. O assunto entrou em voga em virtude de escândalos envolvendo alegações de uso indevido da verba pública por altas autoridades do Governo federal. A consequência foi a iniciativa de parlamentares em criar a referida CPMI para investigar o caso. No que concerne aos serviços secretos, foram aprovados o Requerimento nº 07, de 2008, para a convocação do Ministro-Chefe do GSI, General Jorge Félix, e o Requerimento nº 128, de 2008, convidando o General Alberto Cardoso a comparecer à CPMI. Também foram aprovadas as convocações do Diretor-Geral ABIN, Paulo

constrangimento desnecessário de autoridades do Executivo, costuma-se substituir a convocação pelo “convite” para audiências públicas ou sessões reservadas. As autoridades do Executivo, ao menos as da áreas de inteligência, costumam atender prontamente aos convites do Poder Legislativo. Sobre o assunto, vide Lemos (2005 e 2005b), *op. cit.*, e Maria Helena de Castro Santos, *op. cit.*.

²²²⁵ Art. 58 da Constituição Federal de 1988.

²²²⁶ Sobre o assunto, vide o *Relatório Final dos Trabalhos da CPMI “dos Correios”* [Brasil. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “dos Correios”. Brasília, abril de 2006, disponível em <http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CPI/RelatorioFinalVol1.pdf> (acesso em 25/03/2008)] volume 1, pp. 48-54 e as atas daquela CMPI.

²²²⁷ Vide Capítulo V.

²²²⁸ Sobre o assunto, vide o Estudo nº 52, de 2008, da Consultoria Legislativa do Senado Federal, de nossa autoria conjunta com Gilberto Guerzoni Filho. A *homepage* da CPMI é <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/consComCPI.asp?com=1424> (acesso em 30/03/2008).

Lacerda (Requerimento nº 21. de 2008)²²²⁹, e do ex-Diretor-Geral do órgão, Mauro Marcelo de Lima e Silva (Requerimento nº 22, de 2008)²²³⁰.

Diante do debate sobre acesso a dados sigilosos *versus* necessidade de se guardar segredo por razões de segurança nacional, já houve, inclusive, manifestação do Supremo Tribunal Federal. Examinando ações impetradas por um parlamentar²²³¹ e por um partido político²²³² contra o Presidente da República (as quais argumentavam que o Mandatário, ao impedir o acesso dos membros do Legislativo a movimentações financeiras de caráter sigiloso, incorria em crime de responsabilidade), a Corte Suprema decidiu que, a princípio, há determinados atos e procedimentos que não podem ser públicos por razões de segurança nacional, mas que o acesso dos parlamentares a essas informações não pode ser cerceado, preservando-se, no entanto, o caráter sigiloso das informações prestadas²²³³.

Vistos esses instrumentos, registre-se que o principal mecanismo de controle é efetivamente o trabalho das Comissões. Além das Comissões permanentes específicas nas duas Casas, com função fiscalizadora – a Comissão de Fiscalização e Finanças, na Câmara, e a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, no Senado – há as Comissões de mérito que também atuam no controle do Executivo, com destaque, no que concerne à atividade de inteligência, para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara (CREDN) e sua congênere no Senado (CRE), e para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado (CCJ).

²²²⁹ Da Justificação do Requerimento, convém extrair a seguinte passagem: “No que toca à Agência Brasileira de Inteligência-ABIN, algumas informações necessitam ser esclarecidas perante este Parlamento e a sociedade brasileira. Segundo noticiado pelo sítio de notícias Terra, os agentes da ABIN realizaram saques em espécie de R\$ 26,5 milhões de reais em apenas cinco anos (2003-2007). Só em 2007, foram mais de R\$ 11,5 milhões. No entanto, tais despesas não são detalhadas no Portal da Transparência, que as classifica como informações protegidas por sigilo, nos lermos da legislação, para garantia da segurança da sociedade e do Estado.”

²²³⁰ Informações, inclusive cópias dos Requerimentos, disponíveis em http://www.senado.gov.br/web/comissoes/documentos/SSCEPI/ReqCartoes_Aprovado.pdf (acesso em 28/03/2008).

²²³¹ Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 27.141-8, impetrada pelo Senador Arthur Virgílio contra o Presidente da República.

²²³² Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 129-3, impetrada pelo Partido Popular Socialista (PPS) contra o Presidente da República.

²²³³ Vide os Relatórios dos Ministros Ricardo Lewandowski e Celso de Mello sobre a Medida Cautelar em arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 129-3 e a Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 27.141-8, respectivamente. Interessante observar que se tem, em ambos os casos, uma forma de controle do Judiciário manifestando-se sobre a competência de controle do Legislativo.

Mas a grande inovação em termos de controle externo da atividade de inteligência no Brasil, ao menos em termos formais, foi a criação da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI). Lembre-se que, após um período de ostracismo no início da década de 1990, a atividade de inteligência no Brasil passou por importante reestruturação com a Lei nº 9.883/1999. O art. 6º da referida Lei estabeleceu que “o controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional”.

Em cumprimento à Lei nº 9.883/1999 foi então instalada, a 21 de novembro de 2000, a CCAI²²³⁴. Nessa sessão inaugural²²³⁵, o Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, Senador José Sarney, foi eleito o primeiro Presidente da CCAI²²³⁶, enquanto o Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, Deputado Luiz Carlos Hauly, foi designado Relator da primeira matéria em pauta na Comissão²²³⁷: a Mensagem Presidencial (SF) nº 135, de 2000 (MSG 618/2000, de 03/05/2000, na origem), que encaminhava à apreciação do Poder Legislativo a Política Nacional de Inteligência²²³⁸.

Também nesta primeira reunião discutiu-se a importância que teria a Comissão, a preocupação com o sigilo dos trabalhos e com o caráter partidário que deveria nortear o órgão²²³⁹ e, ainda, decidiu-se que a CCAI carecia de regulamentação.

²²³⁴ As informações apresentadas a seguir têm como fonte o *Relatório de Atividades* da CCAI (2000 a 2004), publicado em 9 de junho de 2005, as atas das reuniões, e as memórias pessoais do autor, em virtude de sua atuação junto à Comissão como consultor do Congresso Nacional para a atividade de inteligência.

²²³⁵ A Ata dessa primeira reunião foi publicada no *Diário do Senado Federal*, em 29/11/2000, às folhas 23281 a 23293.

²²³⁶ Neste primeiro momento, a Comissão recebeu a designação de “Órgão de Controle e Fiscalização Externos da Política Nacional de Inteligência (OCFEPNI)”.

²²³⁷ “A lei silencia totalmente a respeito do funcionamento do Órgão, dizendo apenas como se cria e institui esta Comissão. Assim, acredito que a melhor maneira de encaminharmos nossos trabalhos é, uma vez composta a Comissão, elegermos seu Presidente e Vice-Presidente, visando ao andamento de todos os atos constitutivos que formarão este Órgão, da maior importância para o Congresso Nacional. Nesse sentido, consulto os Srs. Líderes e o Presidente da Câmara dos Deputados se estabeleceríamos para eleição do Presidente e designação do Relator o seguinte critério impessoal: que a Presidência do Órgão seja exercida pelo Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal e a Relatoria, pelo Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Se todos estiverem de acordo, esse será o procedimento que adotaremos.” Senador José Sarney. Ata da 1ª Reunião da CCAI, 21/11/2000, *op. cit.*.

²²³⁸ Uma vez que não havia regulamento das atividades da Comissão, os procedimentos de condução dos trabalhos e apreciação das matérias foram sugeridos pela Presidência da CCAI.

²²³⁹ “(...) Deixo apenas uma ênfase maior à questão da reserva do sigilo que deveremos todos nós manter em relação às informações estratégicas para o País. E mais do que representantes da Maioria ou da Minoria, sem que haja nenhum conflito com essa representação, acho que todos temos a responsabilidade, neste instante, de construir um instrumento ágil, efetivo e bem estruturado do ponto de vista humano e

Para isso, foi apresentada proposta de regimento interno, cabendo também ao Deputado Haully relatá-la. Interessante que havia uma percepção comum de que se tratava de situação nova na política brasileira, de estabelecimento de um órgão de controle do aparato de inteligência do Estado. Nesse sentido, as palavras do então Deputado Aécio Neves, Líder da Maioria, sintetizam o espírito dos trabalhos:

“Senhor Presidente, quero, em primeiro lugar, dizer da importância desta reunião para o Parlamento brasileiro. (...) Penso que, no momento em que estamos aqui criando esse Órgão de Controle Externo da atividade de inteligência, estamos demonstrando a maturidade do Parlamento e também o caráter absolutamente democrático deste Governo. Não tenho dúvidas de que, mais do que representantes de Maioria ou de Minoria, neste instante, somos todos representantes do Brasil e estamos tratando de algo que muito de perto tem relação com a própria segurança nacional. (...) E fica apenas, por fim, nossa preocupação em dar a esta Comissão o status que ela precisa ter. Certamente, é um fato extremamente novo e marcante nas relações do Parlamento com o Executivo. Em qualquer sociedade democrática, a ação da Inteligência é absolutamente vital.”²²⁴⁰

E o caráter inovador do que se faria na Comissão também foi lucidamente assinalado pela constatação de que se tinha a tarefa de criar novas regras e procedimentos para a CCAI e, naturalmente, para a atividade de fiscalização e controle de sua competência:

“(...) Estamos trabalhando num terreno absolutamente desconhecido para o Congresso Nacional, porque não era da sua experiência, até hoje, um órgão dessa natureza, com essas atribuições e amplitude. Portanto, temos que aqui estabelecer rotinas que, no futuro, serão seguidas pelo Parlamento ou aperfeiçoadas, naturalmente, para que cumpra essas tarefas que são tão importantes para o funcionamento e controle do sistema democrático.”²²⁴¹

Entre as medidas iniciais discutidas na primeira reunião da CCAI, estava a convocação do Ministro-Chefe do GSI, General Alberto Cardoso, e do Diretor-Geral da ABIN, Ariel De Cunto, para comparecerem à Comissão com o objetivo de prestarem esclarecimentos sobre a atividade de inteligência no Brasil, assunto ainda deveras

mesmo técnico, para cumprir uma missão que, repito, coloca o Parlamento com uma responsabilidade além daquelas que já detinha até o dia de hoje.” Deputado Aécio Neves. Ata da 1ª Reunião da CCAI, 21/11/2000, *op. cit.*.

²²⁴⁰ Deputado Aécio Neves. Ata da 1ª Reunião da CCAI, 21/11/2000, *op. cit.*.

²²⁴¹ Senador José Sarney. Ata da 1ª Reunião da CCAI, 21/11/2000, *op. cit.*.

hermético para a maioria dos presentes. Proposta pelo Líder da Minoria na Câmara, Deputado Aloizio Mercadante²²⁴², a convocação do Ministro produziu significativo debate, questionando-se mesmo se a CCAI teria poderes para fazê-lo. Como resultado da discussão, o primeiro importante precedente: deliberou-se que a CCAI tinha sim poderes para convocar o Ministro e outras autoridades. E Cardoso compareceu à segunda reunião, de caráter secreto, realizada em 30 de novembro seguinte.

Em 2001, a CCAI reuniu-se apenas duas vezes. Na primeira, oito meses depois da sessão em que se ouvira o General Cardoso²²⁴³, elegeu-se o Presidente e estabeleceu-se o regime de alternância anual da Presidência da Comissão entre os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional de cada Casa²²⁴⁴. Na segunda, aprovou-se o projeto de Regimento Interno do órgão, qual seja, o Projeto de Resolução nº 8, de 2001–CN, que “dispõe sobre as finalidades, composição e funcionamento da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), 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, e estabelece outras normas relativas à sua atuação”. A proposição foi despachada para a Câmara dos Deputados. Em março de 2008, ainda encontrava-se aguardando inclusão na Ordem do Dia naquela Casa²²⁴⁵.

Em 2002, sob a presidência do Deputado Aldo Rebelo, a CCAI realizou cinco reuniões, em que foram ouvidas autoridades como o Ministro-Chefe do GSI, o Diretor-Geral da Polícia Federal²²⁴⁶ e o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral. Os

²²⁴² “Gostaríamos apenas, a título de contribuição para os trabalhos desta Comissão, de sugerir, em primeiro lugar, a convocação do Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o General Alberto Mendes Cardoso, para comparecer às atividades desta Comissão exatamente nesse período de discussão sobre a regulamentação, para que possamos debater todos os episódios que deram início a esse processo, bem como discutir com S. Ex^a esses mecanismos de controle, expormos e confrontarmos as nossas preocupações em relação à forma de controle externo da Agência Brasileira de Inteligência. (...) Estou encaminhando à Presidência a solicitação de convocação do Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, Ariel De Cunto, para que também esteja presente nessa sessão, a fim de debatermos o desempenho da Agência.” Deputado Aloizio Mercadante. Ata da 1ª Reunião da CCAI, 21/11/2000, *op. cit.*

²²⁴³ Um dos grandes problemas diagnosticados na CCAI é a dificuldade de reunião do órgão. Sucessivas vezes, as sessões têm sido convocadas e canceladas por falta de quórum.

²²⁴⁴ Reunião realizada em 15/08/2001, com Ata publicada no *Diário do Senado Federal* de 22/08/2001, às folhas 17595 a 17600.

²²⁴⁵ Em conversa com regimentalistas do Congresso, identificamos o que pode ter sido um erro de procedimento ao se encaminhar a proposta para a Câmara. Por se tratar de Resolução do Congresso Nacional, esta deveria ter sido apresentada por uma das Mesas das duas Casas ou por, no mínimo, 100 subscritores, sendo 20 Senadores e 80 Deputados, discutida e votada em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma do art. 128 do Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN). Entretanto, seguiu-se a tramitação de projeto de lei elaborado por Comissão Mista, previsto no art. 143 do RCCN.

²²⁴⁶ Importante lembrar que a CCAI não fiscaliza apenas a ABIN, mas quaisquer órgãos governamentais que atuem na área de inteligência.

temas das audiências, algumas públicas, outras reservadas, envolveram desde denúncias contra a ABIN sobre invasão de privacidade de cidadãos até questões relacionadas ao DPF, como o andamento das atividades de combate ao crime organizado e a aplicação de recursos recebidos de agências estrangeiras como o FBI estadunidense. Houve, ainda, audiências para tratar da segurança dos sistemas de processamento de dados e das “urnas eletrônicas” por ocasião das eleições federais e estaduais daquele ano e para discutir o problema da segurança pública no País e o apoio que os órgãos de inteligência do Governo federal poderiam oferecer no combate ao crime e à violência.

Também sob os auspícios da CCAI, foi realizado, em 2002, o Seminário *Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia*. O evento, o maior até então realizado no Brasil sobre o tema, reuniu políticos, jornalistas, acadêmicos e profissionais da área de inteligência, segurança e defesa, brasileiros e estrangeiros, e constituiu importante foro de discussão sobre os destinos da atividade e seus mecanismos de fiscalização e controle. Do Seminário resultou uma publicação, de grande importância particularmente em virtude da escassa produção sobre o tema no País. Em 2003 não houve reuniões da CCAI.

Em 2004, ocorreram três audiências da CCAI. O tema central desses encontros foi a atuação de agências de inteligência estrangeiras em território brasileiro, noticiado pela imprensa. Além de um suposto colaborador desses serviços, foi chamado e compareceu à CCAI para prestar esclarecimentos, em reunião reservada, o ex-Chefe do Escritório do FBI no Brasil, o estadunidense de origem portuguesa Carlos Alberto Costa.

O ano de 2005 foi bastante intenso para a CCAI. De fato, em 2005, a Comissão realizou mais reuniões e audiências que em todos os anos anteriores somados. Também foi feita, pela primeira vez, a fiscalização aprofundada de determinadas atividades da ABIN, em virtude de uma denúncia publicada pela mídia de que a Agência teria investigado suposto financiamento de campanha do Partido dos Trabalhadores (PT) com dinheiro doado pelas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Pessoas foram ouvidas – do Ministro-Chefe do GSI ao suposto “informante” relacionado pela imprensa –, diligências foram realizadas. Após alguns meses de trabalho, a Comissão apresentou um relatório, secreto, sobre o caso e uma nota na qual informava que nada havia sido encontrado sobre a denúncia. Esse foi, sem dúvida, o primeiro trabalho efetivo da CCAI como órgão de controle e pôde-se constatar

a maneira isenta como os representantes da base do Governo e os da oposição trabalharam no tema. Interessante que a tarefa foi, eminentemente de revisão (*review*), nos moldes sistema de Westminster.

Acrescente-se que, uma vez que o Regimento Interno ainda encontrava-se tramitando, a Comissão decidiu aprovar um Regimento provisório para nortear suas atividades. Nesse sentido, os trabalhos do órgão passaram a ser regulados – e continuam sendo – por este instrumento provisório, observando-se a autoridade que têm as Comissões Parlamentares de se auto-regulamentarem.

De acordo com seu Regimento Provisório, a CCAI tem por objetivo central “a fiscalização e o controle externos das atividades de inteligência e contra-inteligência e de outras relacionadas com a área de inteligência, desenvolvidas por órgãos brasileiros, 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”²²⁴⁷. Já no § 1º do art. 2º do Regimento encontra-se o entendimento da Comissão sobre o significado de fiscalização e controle:

Art. 2º

§ 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 contra-inteligência, bem como à salvaguarda de informações sigilosas, com vistas à defesa do Estado Democrático de Direito e à proteção do Estado e da sociedade.

Portanto, tudo que estiver relacionado à supervisão, verificação e inspeção de atividades de pessoas, órgãos e entidades relacionadas à inteligência e à contra-inteligência, bem como à salvaguarda de informações sigilosas, é de competência da CCAI. A princípio, a Comissão poderia fiscalizar inclusive as atividades de órgãos da Administração Indireta e concessionários de serviços públicos, ainda que sejam empresas privadas, como as do setor de telefonia.

O § 4º do art. 2º prevê que “para o bom cumprimento de suas funções, a CCAI terá acesso a todos os órgãos e instalações do SISBIN, independentemente do seu

²²⁴⁷ Regimento Provisório da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência, aprovado em 6 de abril de 2005.

grau de sigilo”. Esse acesso deve ser irrestrito. Sobre o assunto, o General Alberto Cardoso chegou a afirmar que os “membros dessa comissão precisam ter acesso absoluto a todos os conhecimento produzidos pelo sistema, pela ABIN” e que “terão credencial máxima de acesso a documentos sigilosos”²²⁴⁸. Destaque-se que a CCAI chegou a fazer algumas visitas às instalações da ABIN nos últimos anos, ainda que pontuais e sem qualquer sistemática de fiscalização. Carece, entretanto, de maior fiscalização junto aos demais órgãos do SISBIN.

Como as demais Comissões Parlamentares, a CCAI também tem competência para “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” (art. 5º) e para “solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão relacionados à atividade de inteligência, contra-inteligência ou salvaguarda de informações” (art. 6º). Independentemente do Regimento Provisório, a competência de convocar Ministros e convidar qualquer cidadão é atribuição constitucional das Comissões do Poder Legislativo.

Outra atribuição precípua das Comissões é a aprovação de requerimentos de informações ao Poder Executivo, relacionados a matéria de competência da CCAI. A Comissão também pode receber denúncia de qualquer cidadão sobre arbitrariedades cometidas por órgãos sob sua fiscalização. Trata-se de mais uma instância à qual podem recorrer aqueles que se sintam violados em seus direitos basilares, como o da privacidade.

Ademais, o Regimento Provisório de 2005 também prevê, em seu art. 23, que “as reuniões da CCAI serão secretas, salvo quando a Comissão deliberar em contrário, delas só podendo participar os seus membros e os servidores credenciados” e que “qualquer dos membros da Comissão poderá requerer a realização de reunião aberta, o que será decidido por maioria”. O art. 24 estabelece que “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”.

²²⁴⁸ General Alberto Cardoso. Apresentação à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Ata da Audiência Pública realizada em 03/12/1997. Interessante que Cardoso fez a ressalva de que cabia ao Congresso regulamentar esse acesso, inclusive com as penalidades aos que tornassem públicas as informações protegidas por sigilo: “Como o Congresso vai selecionar, estabelecer um código de ética para esta comissão, isso é assunto do Congresso. O Executivo sequer tentará insinuar qualquer coisa em relação a isso.”

Finalmente, no que concerne à participação, nas reuniões da Comissão, de Parlamentares que não a integrem, ou de outras autoridades, externas ao Poder Legislativo, o art. 25 do Regimento Provisório prevê que “somente poderá ocorrer se nesse sentido houver requerimento aprovado pela maioria dos membros da Comissão” e que esta “participação estará condicionada à assinatura do termo de responsabilidade, sujeitando-se os autorizados às normas de sigilo e às penas por suas violações”. Na prática, os parlamentares que não são membros da Comissão não encontram empecilhos para participar de suas reuniões, apenas não tendo direito de voto e devendo guardar o sigilo sobre o que foi ali tratado. O Regimento Provisório norteou, portanto, os trabalhos da Comissão a partir de 2005.

Em 2006, pouca atividade houve no âmbito da CCAI, com apenas duas reuniões. Já em 2007 não houve reunião da CCAI, e o ano de 2008 começou com uma sessão, reservada, para tratar com o Ministro-Chefe do GSI sobre o furto de computadores da Petrobras que poderiam conter dados sensíveis.

Aspecto interessante da CCAI diz respeito à sua composição. De maneira inédita²²⁴⁹ no ordenamento jurídico brasileiro, a própria Lei nº 9.883/1999 estabeleceu qual deveria ser a composição do órgão de controle externo:

Art. 6º

§ 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.

Portanto, a composição da CCAI é de três Deputados e três Senadores (*numerus clausus*), os quais, além disso, devem ser, necessariamente, os líderes da Maioria e da Minoria das duas Casas²²⁵⁰ e os Presidentes das Comissões de Relações

²²⁴⁹ É questionável o fato de uma Lei Federal estabelecer a composição de um órgão do Poder Legislativo, o que, a princípio, só poderia ser feito por Resolução do Congresso Nacional. Ademais, o Regimento Comum do Congresso Nacional estabelece, em seu art. 9º que “os membros das Comissões Mistas do Congresso Nacional serão designados pelo Presidente do Senado mediante indicação das lideranças” e no art. 10 que “as Comissões Mistas (...) compor-se-ão de 11 (onze) Senadores e 11 (onze) Deputados, obedecido o critério da proporcionalidade partidária, incluindo-se sempre um representante da Minoria, se a proporcionalidade não lhe der representação”. Não obstante, uma vez que ainda não foi suscitada a inconstitucionalidade do referido parágrafo, nem tendo havido qualquer outra contestação ao mesmo, o texto permanece em vigor.

²²⁵⁰ Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 13), constitui a Maioria o Partido ou Bloco Parlamentar integrado pela maioria absoluta dos membros da Casa, considerando-se Minoria a representação imediatamente inferior que, em relação ao Governo, expresse posição diversa da Maioria.

Exteriores e Defesa Nacional²²⁵¹ de cada Casa. Percebe-se aí a preocupação com o tema e com aqueles que irão lidar com ele no âmbito do Legislativo. Ao limitar o acesso de parlamentares à Comissão, buscava-se garantir que as atividades ali desenvolvidas o fossem sob uma perspectiva de Estado e que seus membros fossem políticos com mais experiência e responsabilidade para não transformar a Comissão em um fórum político.

A verdade é que essa limitação à atuação parlamentar é bastante controversa. Afinal, de acordo com as normas que regulamentam a atividade legislativa, os Deputados e Senadores podem participar de qualquer sessão do Congresso Nacional, das Casas e das Comissões, ainda que com certas limitações de voto. Também não lhes pode ser cerceado o acesso a quaisquer documentos apresentados ou produzidos no Parlamento, devendo, no entanto, guardar o sigilo²²⁵² do que for necessário, sob pena de crime de responsabilidade. Em resumo, na prática, todo parlamentar tem o direito de assistir e fazer uso da palavra nas reuniões das Comissões e no Plenário das Casas, inclusive nas da CCAI.

Outro problema relacionado à composição da CCAI diz respeito à continuidade de seus membros na Comissão. Normalmente, o máximo que um Senador permanece na Comissão é por dois anos, enquanto que os Deputados costumam permanecer um ano. Isso se deve ao fato de que, no Senado, o Presidente da CRE tem um mandato de dois anos, enquanto seu congênera na CREDN ocupa a Presidência por apenas um ano. As lideranças, por sua vez, são alteradas periodicamente. Com isso, não há continuidade na presença dos membros da CCAI, que têm mesmo pouco tempo para adquirir alguma expertise no que concerne às peculiaridades da atividade de inteligência e a seu controle. Já nos debates sobre o projeto de lei que criaria a ABIN, expressava-se essa preocupação. Convém reproduzir a reflexão do Deputado Paulo Delgado:

“(…) É extremamente complexa a questão da Comissão. É interessante que o Congresso Nacional participe, que haja uma comissão mista permanente. Ela tem de ser igual ao mandato do Parlamentar, e não uma comissão que tenha um ou dois anos, que

Se nenhuma representação atingir a maioria absoluta, assume as funções regimentais e constitucionais da Maioria o Partido ou Bloco Parlamentar que tiver o maior número de representantes. Redação semelhante encontra-se no Regimento Interno do Senado Federal.

²²⁵¹ Tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado federal dispõem de uma única Comissão para tratar de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Houve época que havia uma comissão em cada Casa para Relações Exteriores e outra para Defesa Nacional.

²²⁵² O acesso a informações sigilosas do Governo por parte dos Parlamentares é assunto polêmico. No Brasil, esse acesso deve ser pleno, mesmo para membros da oposição. Já em países como o Canadá, os parlamentares não podem ter acesso a relatórios confidenciais produzidos por órgãos do Estado, pois uma vez que sua condição de representante do eleitorado exige total transparência, esses não poderiam ter seu direito de livre expressão limitado pelo sigilo.

seja submetida ao sistema de rodízio – esse sistema de churrascaria que existe no Congresso Nacional, que é de rodízio, no qual os Deputados acabam se tornando especialistas em assuntos gerais. (...) Mas, se aqui dentro, não houver especialistas, Parlamentares que se especializem em uma questão e possam se aprofundar em seu entendimento, pouco contribuirão para as comissões nas quais decidam atuar. Talvez seja possível pensar em uma comissão permanente, que dure o mandato do parlamentar, para o caso, inclusive da preocupação (...) de como responsabilizar um Deputado por convocar a imprensa para dar informações sobre a agência de inteligência.”²²⁵³

Ademais, uma vez que só se compõe de lideranças do Congresso, a Comissão tem problemas para reunir esses parlamentares, os quais têm as mais diversas obrigações. Daí a proposição de que melhor seria que se ampliasse o número de membros da Comissão e que estes tivessem mandato nela pelo menos enquanto durasse a legislatura, com direito a renovação. Caso contrário, será muito difícil se criar uma cultura de controle dos serviços de inteligência no Parlamento brasileiro.

Passados cerca de oito anos desde sua criação, a CCAI ainda tem dificuldades para realizar sua tarefa de controlar “as atividades de inteligência”. A razão disso pode ser associada a problemas institucionais, políticos e culturais. Em termos institucionais, a ausência de um Regimento Interno e a condução dos trabalhos com fulcro apenas em uma regulamentação provisória fragiliza a Comissão. Ademais, o órgão carece de estrutura própria, pois quem secretaria a CCAI é a Secretaria-Geral da Mesa do Senado, por meio da Secretaria de Apoio a Conselhos e Órgãos do Parlamento (SCOP). O problema é que a SCOP tem uma equipe pequena e que, por mais competente que seja, tem que dividir suas funções de secretariar a CCAI com outros 7 (sete) Conselhos e Órgãos, do Senado e do Congresso, entre os quais o Conselho de Comunicação Social, a Corregedoria Parlamentar e o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado.

Assim, a CCAI carece de equipe própria para funções administrativas. Em termos de assessoria técnica, a Comissão, assim como os demais órgãos do Senado e do Congresso, pode contar com a Consultoria Legislativa do Senado Federal. Entretanto, o Congresso Nacional só dispõe de um consultor especializado em controle da atividade de inteligência – o autor do presente trabalho – o qual divide suas funções

²²⁵³ Deputado Paulo Delgado. Pronunciamento na Audiência Pública da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados em 03/12/1997. Ata da Audiência.

de assessoramento da CCAI com a de consultoria também para as áreas de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Se a carência de pessoal é preocupante, em termos de estrutura, a CCAI também deixa a desejar. A Comissão não possui instalações próprias, nem áreas com sistemas especiais de segurança. Algumas vezes, é difícil até o armazenamento de documentos e, se tivesse que fiscalizar os serviços secretos de maneira mais ampla e intensa, não teria onde guardar os material classificado que recebesse (e este seria o menor dos problemas).

Em termos políticos, a maior dificuldade por que passa a CCAI é reflexo da falta de interesse dos dirigentes do País na área de inteligência. A organização do Legislativo apenas reproduz a pouca atenção e conhecimento com que se percebe a atividade de informações no Executivo e na sociedade civil. Não foi feito até agora nenhum estudo a esse respeito, mas por nossa experiência própria trabalhando há alguns anos no Parlamento, não surpreenderia se uma pesquisa assinalasse que a maior parte dos parlamentares não só desconhece as prerrogativas do Congresso de fiscalizar a atividade de inteligência, como não sabe da existência da CCAI²²⁵⁴. Politicamente, fiscalizar a atividade de inteligência, já se discutiu, é tarefa que rende poucos dividendos, mas que pode provocar danos significativos a perspectivas políticas.

Por fim, há que se considerar o problema da ausência de uma “cultura de inteligência” no Brasil. Isso leva ao desconhecimento sobre a atividade de informações e, sobretudo, ao preconceito para com ela. Daí a elite política ser muitas vezes refratária a tudo que se relacione às atividades dos serviços secretos. Tradicionalmente, não se fala de atividade de inteligência no Congresso, muito menos de mecanismos efetivos de controle da comunidade de informações.

O Congresso Nacional ainda permanece pouco atento à importância de uma Comissão como a CCAI e ao potencial que tem o órgão em termos de fiscalização e controle da atividade de inteligência. A maioria do SISBIN também desconhece a relevância da Comissão – quando não a própria existência dela – e os benefícios do controle. A ABIN, particularmente, está mais atenta ao assunto. Nesse sentido, é importante registrar o interesse da ABIN em ter as melhores relações com o Poder

²²⁵⁴ Claro que o arcabouço legislativo colabora com isso. Por exemplo, a lei prevê que o Diretor-Geral da ABIN deve ser aprovado pelo Senado e não pela CCAI, que congrega membros das duas Casas. A Comissão que faz isso é a CRE.

Legislativo e a abertura da Agência ao Parlamento²²⁵⁵. Independentemente dos Diretores-Gerais que se sucederam, tem sido uma meta do serviço secreto atuar de maneira transparente e em colaboração com seu órgão de controle externo, o que é tremendamente positivo para a democracia no Brasil.

A verdade é que, à medida que melhor compreende a atividade de inteligência, mais o Parlamento pode respaldá-la e mais segurança tem a sociedade brasileira de que seus serviços de inteligência têm atuado dentro da legalidade e em defesa do Estado e da sociedade. Nesse sentido, a CCAI foi um marco histórico e pode ser o prenúncio de mudanças nas relações entre o Executivo e o Legislativo no que concerne ao controle dos serviços secretos. Diante do que já se fez na Comissão, e apesar das deficiências, pode-se perceber um saldo positivo em toda a situação. Ao menos se está melhor do que quando não se cogitava sequer que o Legislativo tivesse alguma autoridade sobre a atividade de inteligência.

Críticas ao Controle da Atividade de Inteligência no Brasil

Muito pouco ainda há a se comentar em termos de críticas ao controle da atividade de inteligência no Brasil. Isso se deve a uma razão bem simples: esse controle praticamente inexistente. De maneira geral, cabe destacar o comentário de Lemos²²⁵⁶, segundo a qual estudos e ensaios indicam o “insucesso” das novas democracias quanto à atividade de controle do Executivo e, no caso da América Latina, um dos postulados principais da literatura é a “escassa capacidade para fiscalizar o Poder Executivo e a burocracia”. No setor de inteligência não é diferente.

No que concerne ao controle interno no âmbito do Executivo, não há órgão para fazê-lo em termos finalísticos para os diversos órgãos do SISBIN e para a ABIN em particular. A CREDEN é quase que uma ficção jurídica e não tem qualquer autoridade de fato – nem condições de pessoal e expertise – para supervisionar a comunidade de inteligência. Ademais, o País carece de uma Política Nacional de Inteligência e de um Plano para a atividade.

²²⁵⁵ Segundo o General Alberto Cardoso, em sua exposição à CREDN em 1997, “há atualmente uma mentalidade, já absorvida pelos atuais componentes da Subsecretaria de Inteligência [que viria a se tornar a ABIN], de que o controle é bem-vindo, porque é um aliado”. General Alberto Cardoso. Apresentação à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Ata da Audiência Pública realizada em 03/12/1997.

²²⁵⁶ Lemos (2005), *op. cit.*, pp. 85-86.

No caso da ABIN, até o controle ministerial fica vulnerável à chegada de um Diretor-Geral mais forte, que tenha acesso direto ao Presidente ou conte com sua simpatia. Nos demais órgãos do sistema, pouco provável que os Ministros tenham real controle dos setores de inteligência a eles subordinados, à exceção feita dos Comandantes militares com relação a seus respectivos serviços de informações.

Em termos de controle externo, passos importantes já foram dados, mas há muito o que fazer. O fato é que, da maneira como está organizado o controle parlamentar específico para a atividade de inteligência, este se revela pouco eficiente e com frágil efetividade. Daí se dizer que o Congresso pensa que fiscaliza e o Executivo finge que é fiscalizado.

Para mudar esse quadro, há que se ter vontade política, e isso passa mesmo por uma transformação na percepção que a sociedade e seus dirigentes têm da atividade de informações. Antes de concluir o Capítulo e, portanto, a Tese, resta fazer algumas últimas considerações sobre a maneira como brasileiros e canadenses percebem o papel dos serviços secretos e como esses devem ser controlados. Serão considerações que podem ser relacionadas à esfera de “controle popular”, pouco tratada neste trabalho.

CULTURA NACIONAL E ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL E NO CANADÁ: DILEMAS E PERSPECTIVAS

Impossível entender a maneira como a atividade de inteligência é percebida em um país sem relacioná-la à cultura nacional. No caso de Brasil e Canadá, por razões distintas, a sociedade dá pouca atenção à atividade de inteligência, em geral não a compreende ou pouco sabe sobre a existência dos serviços secretos ou quais sejam suas funções – muitos nem a consideram relevante. De fato, o significativo descrédito na inteligência é percebido na maneira irônica e sarcástica com que a opinião pública muitas vezes a trata.

No Canadá, a falta de atenção para com a atividade de inteligência é fruto da maneira como o canadense comum percebe e se relaciona com o Estado como um todo. Após atribuir ao Governo um mandato, o cidadão canadense, em geral, dá pouca atenção à Administração Pública, e desde que esse Governo não o incomode em suas questões privadas, costuma deixar que seus representantes conduzam os destinos da nação. Diferentemente da brasileira, a cultura canadense não é de desconfiança com

relação ao governo. Isso, associado ao modelo político canadense, que evoluiu para uma significativa concentração de poderes nas mãos do Primeiro-Ministro e dos órgãos diretamente a ele vinculados, permite aos governantes canadenses ampla liberdade de atuação, mesmo na área de segurança, sem que sejam questionados pela opinião pública²²⁵⁷.

Ademais, o fato da atividade de inteligência no Canadá ser historicamente voltada à segurança doméstica gerou, segundo Wesley Wark²²⁵⁸, marcas profundas na percepção canadense da atividade. A primeira delas foi a idéia de que inteligência está diretamente relacionada com a atividade policial, uma vez que a polícia sempre teve um papel preponderante na comunidade de inteligência. A segunda consequência é o descompasso entre a atividade dos serviços de inteligência e o escrutínio político. E a terceira, por sua vez, está relacionada à identificação, na perspectiva do cidadão comum, da inteligência com abusos dos poderes policiais.

O maior desafio para atividade de inteligência canadense neste início de século é reestruturar-se para fazer frente à nova realidade internacional e às chamadas novas ameaças. Nesse sentido, as estreitas relações com os EUA e o Reino Unido têm levado o Canadá a medidas mais fortes em relação ao terrorismo. Também tem aumentado a discussão em torno da criação de uma nova agência de inteligência externa. A necessidade de cooperação interagencial – com a formação de forças-tarefa – e com serviços estrangeiros é outro aspecto associado a mudanças.

O debate junto à opinião pública sobre o papel da atividade de inteligência ainda é incipiente, mas tem crescido. Uma das consequências é a discussão sobre o desenvolvimento de mecanismos mais eficientes e eficazes de fiscalização e controle, sejam órgãos independentes de revisão (*review*), sejam comissões parlamentares. O fato é que a sociedade canadense começa a despertar para o tema, mas ainda muito lentamente²²⁵⁹.

Um último ponto sobre a cultura nacional e a atividade de inteligência no Canadá que merece destaque diz respeito a pesquisa de opinião realizada pelo CSIS em 2005. O objetivo era determinar em que medida os canadenses conheciam o CSIS e o

²²⁵⁷ Vide Capítulo IV.

²²⁵⁸ Wark, *op. cit.*, pp. 187-189.

²²⁵⁹ Wark, *op. cit.*, p. 189.

que pensavam a respeito da agência²²⁶⁰. Das 1.003 pessoas consultadas, 69% já haviam ouvido falar do CSIS (48% claramente e 21% vagamente)²²⁶¹ – vide Tabela VI.6. Na Tabela VI.7 encontram-se as impressões dos entrevistados sobre o CSIS.²²⁶²

Tabela VI.6
Percepção da Existência do CSIS

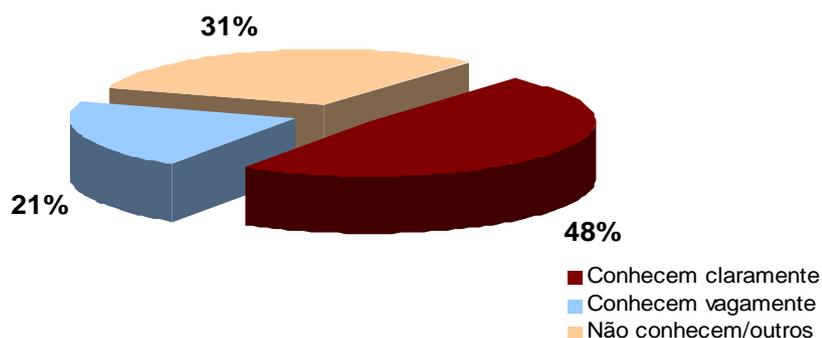
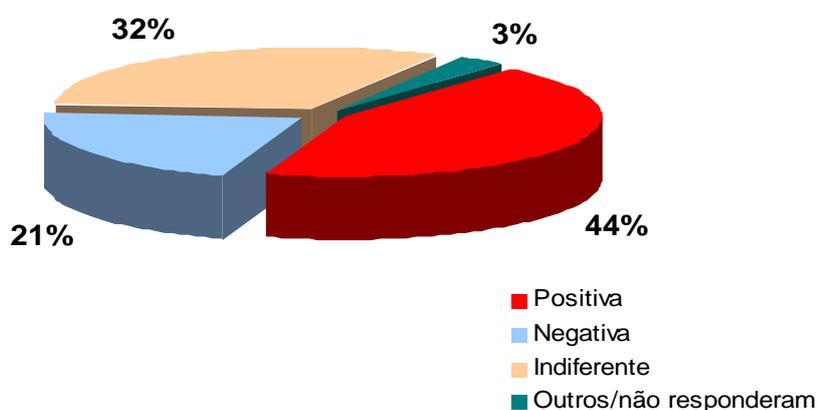


Tabela VI.7
Impressões dos Canadenses sobre o CSIS



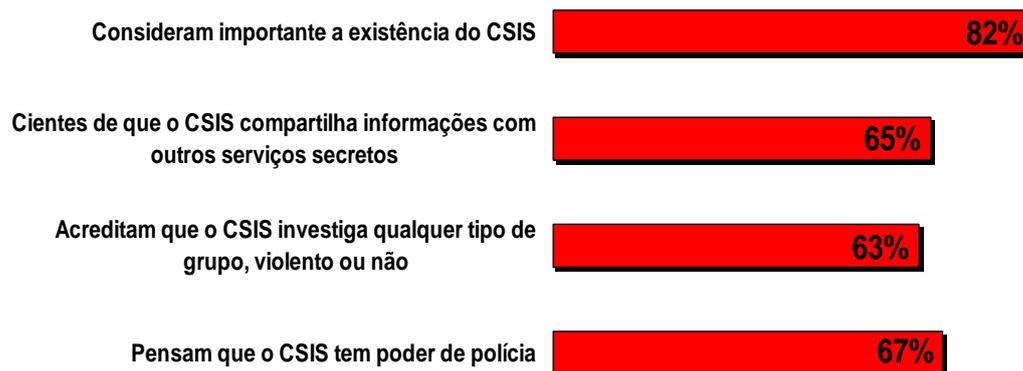
²²⁶⁰ Dados disponíveis em http://www.csis-scrs.gc.ca/en/publications/other/impressions_csis.asp (acesso em 01/02/2007).

²²⁶¹ Os residentes na Colúmbia Britânica são os que mais já ouviram falar do CSIS (81%), estando os do Québec no outro extremo (54%).

²²⁶² Não foi identificada qualquer tendência que permitisse explicar porque os canadenses têm opinião positiva ou negativa sobre o Serviço. As três respostas mais comuns foram “não sei”, “indiferente” ou “nada contra”. Outras razões para impressões negativas sobre o CSIS foram assinaladas como “os erros passados” e “a agência não conseguiu cumprir eficazmente sua missão”. Já entre as razões para uma opinião favorável estavam “o CSIS é necessário à segurança do Canadá” e “o CSIS garante a segurança do Canadá”.

Já a Tabela VI.8 registra o conhecimento que a população tem das atividades do CSIS: a pesquisa apurou que os canadenses conhecem pouco sobre o papel da agência e seu mandato.

Tabela VI. 8. Impressões Sobre a Atuação do CSIS



As Tabelas VI.9 e VI.10 registram, respectivamente, a confiança que os canadenses depositam no CSIS no que concerne à atuação da agência de maneira a garantir o equilíbrio entre a necessidade de segurança e as liberdades individuais, e sua percepção sobre o aumento dos poderes do serviço secreto diante das necessidades de segurança. As duas últimas questões revelam a percepção de parte importante da sociedade canadense sobre a atuação do Estado e dos órgãos de segurança.

Tabela VI.9. - O CSIS deveria ter mais poder para garantir a segurança dos canadenses, ainda que isso sacrifique direitos e garantias individuais?

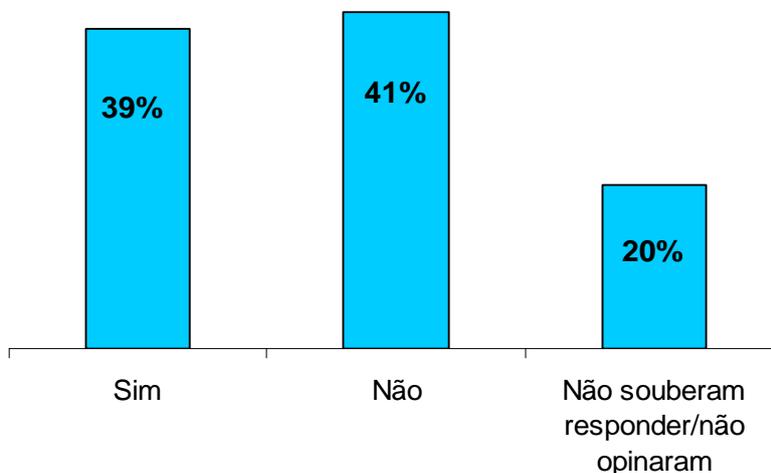
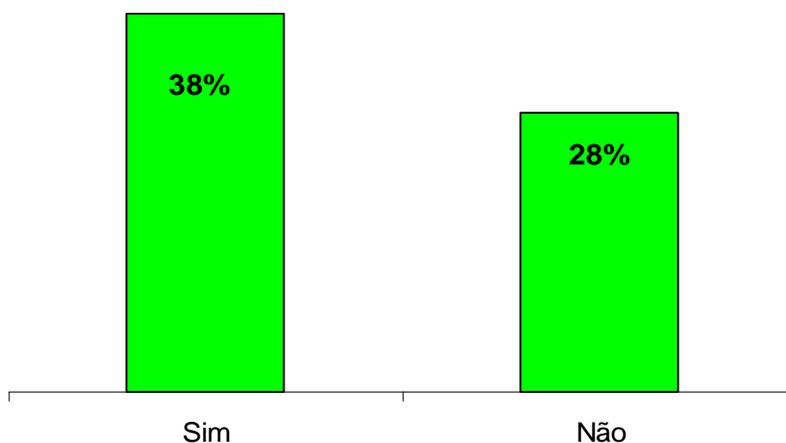


Tabela VI.10 - O CSIS atua de maneira a garantir o equilíbrio entre a necessidade de segurança e as liberdades individuais?



Até hoje não foi feita pesquisa semelhante no Brasil. Entretanto, são evidentes o desprezo e a desconfiança pela atividade de inteligência, conseqüência do passado autoritário e da maneira como foi empregada pelo regime militar²²⁶³. A forte reação ao autoritarismo das duas décadas de governo militar concretizou-se na

²²⁶³ A partir do final da década de 1980, a reação ao período autoritário gerou um sentimento de repulsa a toda espécie de atividade que pudesse ser associada aos militares, e a inteligência foi incluída entre as “atividades ingratas”. Vide, por exemplo, Antunes, *op. cit.*, e os trabalhos de Jorge Zaverucha.

Constituição de 1988 e na perda de poder dos serviços de inteligência desde a redemocratização.

Com a redemocratização, o Brasil passou por uma onda sem precedentes de afirmação das liberdades individuais²²⁶⁴. Chamada de “a Carta Cidadã”, a Constituição de 1988 cultuou o princípio da publicidade dos atos da Administração Pública (art. 37) e limitou bastante quaisquer práticas sigilosas por parte dos agentes públicos.

Mas um dos institutos mais importantes da Constituição de 1988 foi o *habeas data*, previsto, também, no art. 5º, em seu inciso LXXII²²⁶⁵. O *habeas data* teve grande impacto na cultura nacional no que concerne ao acesso à informação. Por meio desse mecanismo, inúmeros brasileiros requisitaram do serviço de inteligência informações que o órgão porventura tivesse a seu respeito. Foi criado mesmo um setor na ABIN para cuidar dos pedidos de informações sobre pessoas referentes aos arquivos do período militar, os quais poderiam ser usados em processos de indenização contra o Estado²²⁶⁶.

Outro ponto importante sobre a atividade de inteligência no Brasil diz respeito à atuação dos serviços no exterior. Mesmo sendo um país com fronteiras com todos os Estados da América do Sul, à exceção de Chile e Equador, e com relativa inserção internacional, o Brasil dá pouca atenção à sua inteligência externa. De fato, historicamente, o Ministério das Relações Exteriores brasileiro, reconhecido pelo alto nível de capacitação e profissionalismo de seu corpo diplomático, mostra-se refratário à presença de oficiais de inteligência em suas missões diplomáticas e consulares. Apenas muito recentemente é que a ABIN conseguiu criar alguns postos para adidos de inteligência no exterior.

²²⁶⁴ O artigo 5º da nova Constituição de 1988, referente aos direitos e garantias individuais, tem 78 incisos, que envolvem desde a vedação ao anonimato, apesar de prever a livre manifestação do pensamento, até a inviolabilidade do sigilo de correspondência.

²²⁶⁵ “[C]onceder-se-á *habeas-data*: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo” (Art. 5º, LXXII, Constituição).

²²⁶⁶ O procedimento ocorre por meio do preenchimento de um formulário disponibilizado pela ABIN, solicitando-se informações sobre o requerente nos arquivos da Agência. Feita a pesquisa, é emitida uma certidão sobre o que foi encontrado nesses arquivos. Identificadas evidências que possam fundamentar um pedido de indenização junto ao Governo brasileiro, dá-se início a um processo administrativo junto à Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. O assunto é regulamentado pela Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002. Maiores detalhes sobre esses procedimentos podem ser encontrados no site da ABIN na internet (www.ABIN.gov.br) e da Comissão de Anistia (<http://www.mj.gov.br/anistia/default.htm>).

O SNI, por sua vez, dispôs de pessoal atuando nas embaixadas e consulados brasileiros. Entretanto, isso nunca se deu em larga escala e os próprios oficiais de inteligência eram muitas vezes antagonizados pelo corpo diplomático, que desconfiava desses oficiais como “espiões da ditadura”. Ademais, a Chancelaria sempre se viu como o órgão legítimo para informar o Chefe de Estado sobre questões de interesse brasileiro no exterior, apesar dos diplomatas brasileiros não realizarem – e serem, de fato, proibidos de fazê-lo – atividade de inteligência. Atualmente, a ABIN praticamente não realiza inteligência em território estrangeiro.

No caso brasileiro, o serviço exterior não dispõe de setor de inteligência. À época do regime militar, lembre-se, havia, junto ao Ministério das Relações Exteriores, o Centro de Informações do Exterior (CIEEx), composto por um grupo pequeno de diplomatas com formação em inteligência e voltados para a coleta de informações no exterior e produção de conhecimento de inteligência²²⁶⁷. Tratava-se de órgão extremamente sigiloso e praticamente não há referências públicas a respeito²²⁶⁸. O CIEEx foi extinto com o SISNI²²⁶⁹.

Assim, o foco da inteligência do Brasil continua sendo o da segurança interna. Daí a grande preocupação por parte da comunidade de inteligência brasileira com as questões relacionadas ao crime organizado e à segurança pública. Nesse sentido, as atenções são voltadas ao narcotráfico, ao tráfico de armas, à porosidade das fronteiras e a questões estratégicas e de segurança nos países vizinhos.

A contra-inteligência também ganha destaque, sobretudo com o desenvolvimento de setores de tecnologia, como os das áreas nuclear, aeroespacial, de biotecnologia e de pesquisa agropecuária. Para fazer frente a ameaças a esses setores, a ABIN desenvolveu o programa de proteção ao conhecimento, com o objetivo de divulgar, junto aos setores industriais e de pesquisa, medidas de salvaguarda de informações. O êxito desse programa sinalizará uma maior conscientização dos setores produtivos e de pesquisa sobre a importância da segurança orgânica e das medidas de salvaguarda contra a espionagem industrial e econômica.

²²⁶⁷ Vide Capítulo V.

²²⁶⁸ Carlos Fico, *Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar* (Rio de Janeiro: Record, 2004) e *Como eles agiam – Os subterrâneos da Ditadura Militar: espionagem e polícia política* (Rio de Janeiro: Record, 2001).

²²⁶⁹ Vide Capítulo V.

De toda maneira, os brasileiros ainda têm uma cultura nacional bastante displicente em termos de segurança. Isso acaba repercutindo na pouca valorização do setor de inteligência e na crença de que não se precisa da atividade. Claro que, com o aumento da violência e dos problemas relacionados à segurança pública nas cidades brasileiras, cada vez mais as autoridades falam da importância do emprego da inteligência – o problema é que, até por desconhecimento, fica-se muito mais no discurso que em ações concretas. Além disso, a ênfase é na inteligência policial e não na inteligência estratégica.

O Brasil, portanto, tem uma cultura nacional que repele a atividade de inteligência – por desconhecer-la e por associá-la a modelos autoritários – e tem profunda desconfiança de toda atividade da Administração que envolva segredo. Muitas vezes, prefere-se sacrificar o segredo, ainda que sua revelação gere riscos à segurança nacional, em nome de uma visão de liberdade ampla e total de acesso à informação. A sociedade brasileira tem dificuldade de admitir o fato de que em algumas áreas e sobre alguns temas o Estado tem que agir de forma sigilosa. A catarse de liberdade por que passaram os brasileiros com o fim do regime militar já tem duas décadas, mas ainda não acabou.

Canadá e Brasil são países com um grande desafio no que concerne à atividade de inteligência e à cultura nacional: convencer sua população e seus governantes de que o país está sujeito a ameaças como o crime organizado e o terrorismo e que a atividade de inteligência não se compõe de um grupo de trogloditas tentando bisbilhotar a vida alheia, mas tem grande relevância para a defesa do Estado e da sociedade.

No que concerne à transformação na maneira como a cultura nacional percebe a atividade de inteligência, o Canadá já deu passos mais efetivos que o Brasil. Desde sua criação, o CSIS tem buscado se mostrar para a sociedade canadense como uma agência que tem um relevante papel na garantia da segurança. Nesse sentido, prática interessante tem sido a publicação pelo CSIS de relatórios ostensivos sobre temas que vão de questões estratégicas relacionados à economia do Canadá à perspectiva do serviço sobre as novas ameaças ao país²²⁷⁰. A iniciativa gerou efeitos muito positivos para esclarecer a população sobre o CSIS e divulgar suas ações em

²²⁷⁰ Publicações disponíveis na própria página do CSIS em <http://www.csis-scrs.gc.ca/en/publications/publications.asp> (acesso em 01/02/2007).

benefício da sociedade. Na mesma linha, em 2005, a ABIN criou a *Revista Brasileira de Inteligência*,²²⁷¹ primeiro periódico ostensivo do gênero no Brasil, e que busca levar ao público em geral informações sobre a atividade e derrubar mitos e preconceitos.

Também por meio da participação em eventos, como seminários e congressos, de entrevistas a meios de comunicação e do comparecimento perante órgãos do Parlamento, os serviços secretos dos dois países têm aumentado sua exposição junto à opinião pública. A prontidão para esclarecimentos é algo com que as agências de inteligência têm que lidar com certa frequência, em particular em países como o Brasil, onde qualquer conduta relacionada a interceptação telefônica, quebra de sigilo ou espionagem é automaticamente atribuída à ABIN por setores influentes da sociedade.

Outro cartão de visitas dos serviços canadense e brasileiro diz respeito ao esclarecimento dos setores privados sobre os riscos da espionagem. Daí que os modelos brasileiro e canadense assemelham-se quanto à preocupação de seus serviços com a proteção ao conhecimento. Canadá e Brasil destacam-se em áreas tecnologia de ponta e em setores de pesquisa e desenvolvimento. Esse conhecimento precisa ser protegido, e tanto a ABIN quanto o CSIS têm papel na salvaguarda dos interesses de suas empresas e centros de pesquisa e desenvolvem atividades de conscientização sobre os riscos da espionagem industrial e da inteligência econômica.

Finalmente, há que se investir nas novas gerações para que sejam colocados de lado os preconceitos, e a atividade de inteligência possa adquirir reconhecimento. Tanto o CSIS quanto a ABIN têm afirmado sua preocupação em levar esclarecimentos e angariar a simpatia dos mais jovens, em especial de estudantes que virão a compor os quadros do serviço. Muito interessante foi, em 2006, a iniciativa do CSIS de levar estudantes que participaram da Conferência da CASIS, em Ottawa, para conhecer a sede da agência. A ABIN também tem levado estudantes a visitar suas instalações – assim faz com políticos e jornalistas – com o programa “Conhecendo a ABIN”²²⁷². E, recentemente, a agência inovou ao tentar alcançar o público infantil²²⁷³,

²²⁷¹ Vide www.abin.gov.br.

²²⁷² Vide http://www.abin.gov.br/abin/_pastas_ppag/projeto_escola/menu_programa.htm (acesso em 10/03/2007).

²²⁷³ Exemplo bem-sucedido dessa prática tem sido o da Agência Central de Inteligência dos EUA, a CIA, que tem uma página dedicada ao público infanto-juvenil. Vide <https://www.cia.gov/cia/ciakids/index.shtml> (acesso em 10/03/2007).

com a publicação de uma revista em quadrinhos que tem como personagem principal um jovem oficial de inteligência²²⁷⁴.

CONCLUSÕES

O presente Capítulo buscou apresentar os sistemas de controle da atividade de inteligência do Brasil e do Canadá. Além das características essenciais de cada modelo e das críticas a eles relacionadas, discutiu-se um pouco sobre a percepção que cada sociedade tem de seus serviços secretos.

Que inteligência é de suma importância para os governos, inclusive nas democracias, não há o que duvidar. Mas o bom desempenho dos serviços secretos, e sua atuação em conformidade com a lei e em respeito às instituições e aos direitos e garantias individuais, é algo que depende de um acirrado controle legal, agencial, do Executivo, e externo (feito pelo Judiciário, pelo Legislativo e/ou por órgãos externos independentes).

Pôde-se verificar que Canadá e Brasil têm modelos bem distintos de controle externo. Enquanto os canadenses privilegiam o controle externo por meio de órgãos independentes e compostos por não-parlamentares, brasileiros percebem a fiscalização do Executivo como missão precípua de Deputados e Senadores, de modo que o Legislativo pode-se fazer tremendamente atuante, desde que haja vontade política, no controle da Administração Pública em geral e dos órgãos de inteligência em particular.

De toda maneira, convém assinalar que tanto o modelo canadense quanto o brasileiro têm suas vantagens e desvantagens, não podendo ser tomados como paradigma sem que se busque adequá-los em à realidade política, histórica, social e cultural de cada nação. Não obstante, de ambos podem ser extraídas experiências úteis na constituição de qualquer sistema de controle dos serviços secretos. Essas experiências serão tratadas na conclusão da presente Tese de Doutorado.

O que deve estar claro, depois da exposição sobre o funcionamento dos sistemas de controle da atividade de inteligência de Canadá e Brasil é que, elemento

²²⁷⁴ Vide http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=revista_agente_jovem (acesso em 25/02/2008). A iniciativa foi objeto de críticas, tanto por parte de setores da imprensa quanto de representantes da associação dos servidores da ABIN, uma espécie de entidade de classe do pessoal de inteligência.

fundamental para que tais práticas sejam efetivas e eficientes, é a vontade política. Se houver vontade por parte daqueles que decidem os destinos da nação, estejam no Executivo ou no Legislativo, o controle pode ser feito. Caso contrário, por melhor que sejam os mecanismos de fiscalização, supervisão ou revisão, a *accountability* será inócua.

Feitas essas breves considerações, passa-se à conclusão da presente Tese.

À GUIA DE CONCLUSÃO

COMPARANDO CANADÁ E BRASIL

“If there is one lesson that our Committee felt above all must be learned from our study of the abuses which have been reported, it has been the crucial necessity of establishing a system of congressional oversight.”

Senator Walter Mondale, *Church Committee*

“A crucial challenge for Canada and other democracies will be to ensure that review and accountability structures develop in step with the increased integration and intensity of the State’s security activities.”

Judge Dennis O’Connor, *Arar Commission*

Quando iniciamos esta pesquisa não tínhamos idéia de quão profundamente entraríamos no fascinante mundo dos serviços secretos e de seu controle. Também não imaginávamos o quanto aprenderíamos sobre a sociedade canadense, sua dinâmica política e as relações entre os atores daquela sociedade. No que concerne ao Brasil, abriu-se nova perspectiva sobre a comunidade de informações e sobre o importante papel dos órgãos encerrados de fiscalizá-la.

Assim foi que, no primeiro capítulo, apresentou-se a importância da atividade de inteligência nas relações internacionais ao longo dos últimos milênios. À medida que se aprofundava a pesquisa para a elaboração do capítulo, foi-se descobrindo a importância do emprego de homens e mulheres que, sob cobertura, acessavam informações sigilosas e levavam a seus chefes – reis, príncipes, papas e generais – conhecimento que seria decisivo para alcançar grandes vitórias. Viu-se, por exemplo, Moisés como um grande “mestre espião”, assim como o seria Napoleão Bonaparte, séculos depois. Descobriu-se como os grandes conquistadores, desde os antigos sumérios, recorreram à chamada “arte negra” para chegar ao poder e mantê-lo. Também se percebeu o quanto falhas na inteligência puderam contribuir para a ruína de impérios e para a derrota de grandes potências.

Nos Capítulos II e III, foi possível fazer um apanhado geral da chamada doutrina de inteligência e de seus mecanismos de controle. Viu-se como é complexa a atividade, suas distintas funções, os diversos meios a que se recorre para reunir dados sigilosos e produzir conhecimento de inteligência, das tradicionalíssimas fontes humanas ao emprego de satélites espões e de tecnologias que beiram a ficção. Pôde-se constatar que, para que essa atividade imprescindível ao processo decisório não seja usada de maneira abusiva e arbitrária nos regimes democráticos, essencial o emprego de mecanismos de controle, em seus distintos níveis – agencial, interno ao Executivo, externo e popular. Nesse contexto, o controle externo, em especial o realizado pelo Poder Legislativo, ocupa papel de grande destaque. Afinal, é no Parlamento que repousa a mais poderosa delegação de poder nas democracias representativas, e são os parlamentares os representantes do titular máximo do poder no regime democrático, o povo. Nada mais natural que seja o Parlamento o grande controlador da Administração Pública em geral e dos serviços secretos em particular.

Foi, contudo, nos estudos de caso em que se percebeu como funciona a inteligência na prática, e o quão complexo é a fiscalização dos serviços secretos. Analisando-se o Canadá, constatou-se como uma democracia consolidada (defensora dos direitos e garantias individuais, marcada por altos índices de desenvolvimento humano, com uma população tremendamente heterogênea e composta por uma porcentagem significativa de imigrantes) lida com a questão da segurança e com as práticas dos serviços de secretos. O caso canadense é muito interessante no que concerne à maneira como aquela sociedade e o Estado lidam com a dicotomia sigilo *versus* segurança. E pelo pioneirismo e pelos êxitos no trato dessas questões é que o Canadá se tornou modelo para outros países que reformaram seu aparato de segurança e inteligência e os respectivos mecanismos de controle.

No que concerne ao Brasil, em que pese o fato de já estarmos familiarizados com o sistema de inteligência e com seu modelo embrionário de controle, a pesquisa foi de grande utilidade não só para sistematizar esse conhecimento, mas também para, de forma inédita, apresentar de maneira mais detalhada as particularidades da atividade de informações no País, tema que ainda encontra muita rejeição e preconceito no meio acadêmico. Constatou-se o quanto os serviços secretos foram importantes no período militar e o tanto que acabaram desprezados na redemocratização. Com isso, tem-se uma vulnerabilidade não só em termos de processo

decisório – em que o Supremo Mandatário e seus assessores imediatos contam com pouco conhecimento produzido pela inteligência –, mas também no que concerne às vulnerabilidades do Estado e da sociedade, na qual não existe uma cultura de inteligência. Assim é que, apesar das ameaças crescentes nesse contexto de insegurança em que se encontra o sistema internacional, os brasileiros – como sociedade e como Estado – parecem alheios à necessidade de medidas elementares de contra-inteligência.

É exatamente a falta de cultura de inteligência que leva ao desprezo da atividade no Brasil e aos deficientes mecanismos de controle. Como visto no Capítulo VI, mesmo em um país como o Canadá, onde a maioria da população não se preocupa com os assuntos de Estado – aí incluídos os serviços de segurança e inteligência – desde que haja “paz, ordem e bom governo”, a atenção para com o controle do aparato de segurança e informações não pode ser desconsiderada. E foi exatamente com a perspectiva de garantir a que os serviços secretos operassem dentro das normas do Estado democrático e em defesa deste Estado e da sociedade, que mecanismos de controle desses serviços foram desenvolvidos no Canadá. Claro que ainda têm deficiências, mas já significaram um passo importante para a preservação da democracia.

No Brasil, por sua vez, o controle ainda é incipente, tanto em virtude do desinteresse na atividade quanto pelo desconhecimento. É difícil, senão impossível, controlar o que não se conhece, dificuldade agravada pela variável de certo temor e preconceito ao lidar com os serviços secretos. A consequência é um controle frágil, interno e externo, e serviços de inteligência que, no mínimo, operam sem respaldo, sem mandato e, em alguns casos, temendo executar sua missão. Esse é um problema grave constatado no caso brasileiro, sendo mais grave ainda a ausência de perspectiva de solução a médio prazo.

É possível comparar o controle da inteligência no Canadá e no Brasil?

Vistos os sistemas de controle da atividade de inteligência no Canadá e no Brasil, volta-se às perguntas iniciais: pode ser feita comparação entre Brasil e Canadá, particularmente no que concerne ao controle da atividade de inteligência? O que é possível depreender de dois modelos tão distintos?

Primeiramente, os dois modelos são passíveis de comparação, ainda que seus sistemas políticos sejam distintos, com o Brasil estruturado em um modelo presidencialista e o Canadá como monarquia constitucional parlamentarista. O que importa é que ambos são democracias representativas consolidadas. As semelhanças entre os dois países também perpassam aspectos sócio-culturais e a maneira como são percebidos e atuam no cenário internacional. Ademais, em ambas as sociedades, pouca atenção é dada aos serviços secretos, sobre os quais, de fato, se conhece muito pouco.

Além disso, Canadá e Brasil têm sistemas de inteligência similares, no qual o órgão principal é uma agência civil, voltada para a inteligência doméstica, sem poder de polícia, que integra funções de inteligência e contra-inteligência, e constituído a partir de um debate sobre as falhas e ameaças à democracia do serviço secreto que o antecedeu. Também contam com comunidades de inteligência que enfrentam dificuldades, como a necessidade de maior integração, cooperação e compartilhamento de informações.

No que concerne ao controle, dois modelos distintos se apresentam. No Canadá, uma estrutura consolidada, baseada na supervisão ministerial e na revisão por órgãos externos independentes. No Brasil, um sistema ainda em fase de constituição, mas no qual a idéia de participação do Poder Legislativo no controle direto dos serviços secretos, inclusive de operações em curso, é percebida como fundamental no esquema de freios e contrapesos que sustenta as relações entre os três Poderes no regime democrático. Em ambos os casos, uma certeza se faz presente: a da necessidade de reestruturação do modelo de controle, que consiga abranger os vários órgãos e agências que conduzem a atividade de inteligência, mas que permanecem alheios ao controle, particularmente, externo.

A discussão sobre transparência nas atividades públicas *versus* sigilo por razões de segurança nacional continua presente no Brasil e no Canadá. Mas em ambas as sociedades, ganha força a idéia de que a melhor maneira de se evitar os abusos e arbitrariedades dos órgãos de inteligência é fortalecendo o controle, com ênfase no controle externo exercido pelo Poder Legislativo.

De toda maneira, a comparação dos mecanismos de controle entre Brasil e Canadá leva a algumas constatações:

1) Na primeira linha de controle, a legislação, o modelo canadense possui leis mais claras em termos de mandato e limitações tanto dos serviços de inteligência quanto de seus mecanismos de controle. No Brasil, há um déficit legal que organize a comunidade de inteligência, sistematize suas relações, deixe claro o mandato de seus órgãos e, sobretudo, regulamente a estrutura de controle finalístico (uma vez que o controle financeiro-orçamentário e contábil já se mostra bem estruturado). Brasil e Canadá têm legislação bem estruturada e abrangente de proteção aos direitos humanos e às liberdades individuais, inclusive com salvaguardas constitucionais à privacidade e contra abusos do poder estatal.

2) Ambos têm controle agencial, mas no Brasil esse controle carece de mecanismos mais sólidos para ser efetivo. O papel do Diretor do órgão de inteligência é significativo em termos administrativos, mas, tanto no concerne ao CSIS quanto à ABIN, a autoridade do Diretor pode ser obscurecida pela do Ministro. Constatação interessante é que isso não ocorre com a RCMP e o DPF, talvez em virtude do princípio da independência policial, de modo que, apesar das duas agências estarem formalmente subordinadas ao Ministro, operam com alto grau de autonomia.

3) No que concerne ao controle ministerial, particularmente nos casos da ABIN e do CSIS, este é a coluna dorsal do controle interno. No Canadá, em virtude do próprio modelo político parlamentarista e da organização política do Governo, o ministro – e também, o vice-ministro – tem significativa autoridade sobre o serviço secreto. Destaque-se o papel do Inspetor Geral do CSIS, instância inexistente no Brasil, mas que permite ao titular da pasta de Segurança Pública no Canadá um controle mais efetivo da agência de informações. Já no Brasil, a autoridade ministerial é inquestionavelmente sólida, e isso se deve ainda à herança cultural militar na estrutura do Ministério em que a ABIN está inserida, aos valores de hierarquia e disciplina cultivados na Agência, que vê no Ministro, e não no Diretor-Geral, seu chefe maior, e, também, à personalidade dos Ministros que conduzem o Gabinete de Segurança Institucional desde sua criação, e às relações interpessoais e de poder envolvendo os dirigentes do órgão ainda em sua estruturação.

4) Sobre controle interno no âmbito do Executivo, ambos os países carecem de uma estrutura mais efetiva. Entretanto, a experiência do Inspetor Geral do CSIS já é um avanço. No Brasil, a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional deixa a desejar, pois deveria ser o órgão central de controle interno das atividades-fim

de toda comunidade de inteligência. Entretanto, a CREDEN chega quase a ser uma ficção jurídica. Em termos de controle de contas, os dois países têm perspectivas distintas, que fogem ao escopo deste trabalho.

5) No âmbito do controle judiciário, Brasil e Canadá têm Poderes Judiciários independentes, altamente capacitados em suas atribuições, e com prerrogativas de controle concreto *a posteriori* da atividade de inteligência. Entretanto, ao contrário do Brasil, no Canadá existem instâncias especializadas e preventas para tratar de inteligência, havendo um controle prévio por meio da necessidade de autorização judicial para ações mais intrusivas dos serviços secretos. No modelo brasileiro, esse controle ocorre apenas nos casos de autorização judicial para interceptação telefônica, defesa, diga-se de passagem, à ABIN- cumpre registrar que somente as autoridades policiais podem solicitar e realizar interceptação telefônica, conforme a Constituição brasileira).

6) Em se tratando de controle externo, os dois modelos são, de fato, bastante distintos. A experiência canadense foi pioneira e inovadora ao constituir seu sistema de controle externo baseada em órgãos independentes de revisão, como o SIRC e o CSEC. Além disso, o Canadá não tem, tradicionalmente, perspectiva de controle parlamentar direto da segurança nacional. De fato, relembre-se que segurança nacional e inteligência nunca foram temas muito recorrentes no Parlamento daquele país, e muito menos a iniciativa de permitir aos parlamentares um controle mais efetivo da comunidade de informações. No Brasil, por sua vez, apenas no último quartel do século XX, é que se começou a cogitar um controle parlamentar efetivo dos órgãos de segurança e inteligência. Esse controle se dá por meio das comissões parlamentares e de outros instrumentos que permitem ao Legislativo – se houver vontade política – ser um poderoso fiscal do Executivo. Na área de inteligência, entretanto, mesmo com o marco que foi a constituição da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional, o controle parlamentar ainda está em seus primeiros momentos, e ainda ocorre de maneira muito pouco efetiva e sistematizada. Parece que a classe política no Congresso ainda não percebeu a importância de um controle mais acurado dos serviços secretos exercido pelo Poder Legislativo.

Uma pesquisa como a realizada nesta tese deve ter objetivo mais concretos que os puramente acadêmicos. E uma pergunta que norteou sempre o presente trabalho foi: o que se pode extrair de concreto da experiência dos dois países para se

aperfeiçoar o controle, mais especificamente o controle externo da atividade de inteligência?

Do modelo canadense, merecem destaque: o papel do Inspetor Geral para o controle interno; a existência de instâncias judiciárias especializadas na atividade de inteligência; e a estrutura baseada nos órgãos externos de revisão, como o SIRC. Do modelo brasileiro, o mais importante é a idéia de um controle mais direto exercido pelo Poder Legislativo e a participação dos parlamentares na fiscalização do Poder Executivo.

E ao se perguntar como pode a experiência canadense contribuir para o modelo brasileiro, algumas considerações vêm à baila. Primeiramente, a fiscalização da ABIN e outros órgãos da comunidade de inteligência seria muito beneficiada com a criação do cargo de Inspetor Geral para o órgão. Como ocorre no Canadá, o Inspetor Geral da ABIN seria alguém que não pertenceria à agência, não teria qualquer ingerência sobre o órgão e gozaria de estreita confiança do Ministro e das prerrogativas de acesso a áreas e instalações e a todos os documentos produzidos pelo serviço para fiscalizar a *compliance* deste. O Inspetor Geral teria um papel importante inclusive no que concerne a identificar deficiências e apresentar recomendações para a melhoria na qualidade das atividades do órgão fiscalizado. O modelo poderia ser estendido a outras organizações que dispõem de serviços reservados, como as polícias e os entes de fiscalização. Não há qualquer empecilho legal à criação de cargos de inspetor geral no Brasil.

Outro aspecto interessante do modelo canadense e facilmente aplicável no Brasil seria o estabelecimento de varas especializadas no Poder Judiciário para tratar de inteligência, idéia que poderia inclusive se estender à organização administrativa do Ministério Público. Ter-se-ia um controle judicial mais efetivo e magistrados e membros do Ministério Público podendo realizar suas funções com conhecimento especializado sobre área tão hermética. Os serviços secretos teriam um respaldo maior para atuarem. Para que isso ocorra, importante é capacitação dos juízes e promotores/procuradores na área de inteligência, o que poderia ficar a cargo da Escola de Inteligência em parceria com as escolas do Judiciário e do Ministério Público. A medida envolveria a modificação da legislação de organização judiciária federal e estadual, mas também não há óbice legal ou constitucional para isso.

Já no que concerne ao controle externo exercido pelo Poder Legislativo, a experiência canadense dos órgãos independentes de revisão seria uma alternativa às dificuldades de um controle parlamentar amplo, profundo e constante. Daí a possibilidade de criação, pelo Congresso Nacional, de um órgão nos moldes do SIRC, um Conselho Federal de Controle da Atividade de Inteligência, com poderes para fiscalizar os entes envolvidos com a atividade. Esse Conselho poderia ser composto de não-parlamentares, conselheiros nomeados pelo Poder Legislativo, e que contassem com uma estrutura própria de recursos materiais e humanos para exercer a fiscalização de forma constante.

O Conselho não excluiria a manutenção da CCAI. Seria, de fato, um órgão que se reportaria à Comissão, a qual, por sua vez, também poderia realizar seu controle e reportar-se ao Congresso. Assim, ter-se-ia no Brasil uma estrutura combinada, com uma Comissão Parlamentar que garantisse as prerrogativas de controle do Poder Legislativo, o qual delegaria a um instância não-parlamentar o controle em larga escala. Para a criação do Conselho, a melhor alternativa seria o tratamento do caso primeiro em âmbito constitucional, emendando-se a Carta Magna com um título sobre atividade de inteligência e mecanismos de controle. Claro que essas mudanças também alcançariam as normas infraconstitucionais.

Quanto às contribuições da experiência brasileira, o aspecto mais marcante é exatamente o que se relaciona ao controle parlamentar. Os mecanismos de controle, bem como os procedimentos adotados no Congresso, nas duas Casas e em suas Comissões permitem, se houver vontade política, o efetivo exercício do controle da Administração Pública por aqueles que são legitimamente designados para fazê-lo pelo mandato popular. Na estrutura presidencialista brasileira, é fundamental a independência do Legislativo para controlar o Executivo, recorrendo-se a requerimentos de informações, audiências públicas ou reservadas, convocação de autoridades e até fiscalização *in loco* dos órgãos do Executivo. Na atividade de inteligência, isso não é diferente, e o Legislativo tem muito a contribuir para o aprimoramento do sistema de informações.

Finalmente, esta pesquisa pôde constatar que um dos maiores problemas do controle, particularmente no Brasil, mas também no Canadá, continua sendo o desconhecimento dos controladores no que concerne à atividade controlada. Isso, associado ao preconceito para com a inteligência, faz com que a tarefa de fiscalizar e

controlar o setor de informações seja bastante difícil. Entretanto, pior é se não houver controle. Nas palavras do General Alberto Cardoso, ainda à época em que tramitava o projeto que se converteria na Lei nº 9.883/1999:

“(…) o controle é muito bem-vindo para dar o aval de um poder, que não é o Executivo, para a sociedade. Pretendemos com isso, que em muito pouco tempo, depois de criado e em funcionamento o sistema, a sociedade brasileira tenha carinho pelo seu sistema de inteligência e pela sua agência brasileira de inteligência. Porque a grande destinação, eu diria até absoluta, deste futuro sistema e deste órgão central será a defesa da sociedade por intermédio da defesa do Estado, assim como o levantamento preventivo das necessidades da sociedade, para evitar frustrações da própria sociedade com a ação governamental, e a informação ao Presidente da República, para que Sua Excelência possa conduzir, bem informado, a ação governamental naquele período de Governo.”²²⁷⁵

Ainda se levará muito tempo para mudar a maneira como a opinião pública percebe a atividade de inteligência, tanto no Brasil quanto no Canadá. Preconceitos devem ser combatidos, o interesse e o respeito pela atividade devem ser estimulados. E cada vez que o serviço comete uma falha, essa camada de desconfiança e desconhecimento é reforçada. Entretanto, não se pode desistir, pois mais importante é a necessidade de serviços de inteligência eficientes e eficazes no Canadá e no Brasil, e sob o controle efetivo do Poder Legislativo e a fiscalização da sociedade. Somente assim a atividade de inteligência será um dia componente importante da cultura nacional de segurança nesses dois grandes países do hemisfério.

²²⁷⁵ General Alberto Cardoso. Apresentação à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Ata da Audiência Pública realizada em 03/12/1997.

BIBLIOGRAFIA

A *BÍBLIA SAGRADA* (edição eletrônica). Disponível em <http://www.bibliacatolica.com.br>.

A *BÍBLIA SAGRADA*. Traduzida em português por João Ferreira de Almeida. São Paulo: Sociedade Bíblica do Brasil, 2ª ed., 1993.

ANDREW, Christopher; GORDIEVSKY, Oleg. *Instructions from the Centre: Top Secret Files on KGB Foreign Operations, 1975-85*. London: Hodder & Stoughton, 1991.

ANDREW, Christopher; GORDIEVSKY, Oleg. *KGB: The Inside Story of Its Foreign Operations from Lenin to Gorbachev*. New York: Harpercollins, 1992.

ANDREW, Christopher; GORDIEVSKY, Oleg. *More Instructions from the Centre: Top Secret Files on KGB Global Operations, 1975-1985*. New York: Frank Cass & Co, 1992.

ANDREW, Christopher; GORDIEVSKY, Oleg. New York: *The KGB*. HarperCollins, 1990.

ANDREW, Christopher; MITROKHIN, Vasili. *The Mitrokhin Archive II: The KGB and the World*. London: Penguin, 2006.

ANDREW, Christopher; MITROKHIN, Vasili. *The Mitrokhin Archive: The KGB in Europe and the West*. London: Penguin, 2000.

ANDREW, Christopher; MITROKHIN, Vasili. *The Sword and the Shield: The Mitrokhin Archive and the Secret History of the KGB*. New York: Basic Books, 1999.

ANDREW, Christopher; MITROKHIN, Vasili. *The World Was Going Our Way: The KGB and the Battle for The Third World*. New York: Basic Books, 2000.

ANTUNES, Priscila C. B. *SNI & Abin: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

ANTUNES, Priscila. “A atividade inteligência no Ministério da Defesa brasileiro”, trabalho apresentado no Seminário *Research and Education in Defense and Security Studies 2001* (REDES-2001), promovido pelo Centro Hemisférico de Estudos de Defesa (*Center for Hemispheric Defense Studies – CHDS*), realizado em Washington DC, entre 22 e 25 de maio de 2001.

ARENAL, Celestino del. *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos, 1984.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Tradução de Sérgio Bath. 2ª edição. Brasília: Ed. UnB, 1986.

ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION – THE INTERIM EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE ASSEMBLY. “*Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries – current situation and prospects for reform – Report submitted on behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations by Mrs. Kestelijn-Sierens, Rapporteur*”. Documento A/1801, 04 DEZ 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS ANALISTAS DE INTELIGÊNCIA COMPETITIVA (ABRAIC). “Glossário de Inteligência Competitiva”. Disponível em www.abraic.org.br (acesso em 21/11/2005).

- AUSTEN, Ian; JOHNSTON, David. “17 Held in Plot to Bomb Sites in Ontario”. In: *The New York Times* (04/06/2006). Disponível em <http://www.nytimes.com/2006/06/04/world/americas/04toronto.html> (acesso em 12/02/2008).
- AUSTIN, N.J.E.; RANKOV, N.B. *Exploratio: Military and political intelligence in the Roman World from the Second Punic War to the battle of Adrianople*. Routledge: London & New York, 1998.
- AZEVEDO, Daniel Lorenz de. “Atividade de inteligência na Prevenção do Crime Organizado”, painel do Seminário *Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia*, realizado em Brasília, entre 6 e 7 de novembro de 2002.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANASTÁSIA, Fátima. “Governança, “Accountability” e Responsividade”. In: *Revista de Economia Política*, vol. 22, nº 1 (85), janeiro-março/2002 (pp. 79-87).
- BAGLEY, Tennent. *Spy Wars: Moles, Mysteries and Deadly Games*. New Haven: Yale University Press, 2007.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 13ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BARANDIER, Antonio Carlos (org.). *CPI: os novos comitês de salvação pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- BARRAL, Jean; LANGELAAN, George. *Espionagem Industrial*. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1970.
- BARTOLOMÉ, Mariano C., *La Seguridad Internacional en el año 10 D. G. (después de la Guerra Fría)*, 1ª ed. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 1999.
- BAUD, Jacques, “*Petit guides des forces d'opérations spéciales*” in: *Revue Militaire Suisse*, nº 10/2002.
- BEARDEN, Milt; RISEN, James. *O grande inimigo: a história secreta do confronto final entre a CIA e a KGB*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.
- BEAUDOIN, Gérald-A.. *Le fédéralisme au Canada*. Montréal: Wilson & Lafleur ltée, 2000.
- BEHN, Robert D. “O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática”. In: *Revista do Serviço Público*, 49(4)5-44, Out-Dez 1998.
- BERKOWITZ, Peter. *The Future of American Intelligence*. Stanford: Hoover Institution Press, 2005.
- BERTON, Pierre. *Why We Act Like Canadians*. Toronto: Clark, Irwin & Co., 1982.
- BEST, Richard. *Intelligence Issues for Congress*. Washington D.C.: Congressional Research Service, 12 September 2001.
- BETTS, Richard. *Enemies of Intelligence – Knowledge & Power in American National Security*. New York: Columbia University Press, 2007.
- BITENCOURT, Luís Antônio. *O Poder Legislativo e os Serviços Secretos no Brasil, 1964-1990*. Brasília: Faculdades Integradas Católica de Brasília, 1992.
- BLACK, J.L.; RUDNER, Martin (eds.). *The Gouzenko Affair. Canada and the Beginnings of Cold War Counter-Espionage*. Penumbra Press, 2006.
- BOBBITT, Philip. *A Guerra e a Paz na História Moderna*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

BOLAN, Kim. “Co-operation would have helped catch Air India's Mr. X, RCMP witness says”. In: *Times Colonist*, 03 de dezembro de 2007. Disponível em <http://www.canada.com/victoriatimescolonist/news/story.html?id=c8cb61a8-940c-476f-96aa-6f3d28ab868a&k=34613> (acesso em 21/03/2008).

BONIFACE, Pascal. *Les Guerres de Demain*. Paris: Seuil, 2001.

BORN, Hans. “Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices”, in: *Connections – Quarterly Journal*, Vol III, December 2004: pp. 1-12.

BORN, Hans. *Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures*, Working Paper Series No. 20, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (May 2002): www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/20.pdf.

BORN, Hans. *Learning from Best Practices of Parliamentary Oversight of the Security Sector*, Working Paper Series No. 1, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (April 2002): [www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/01\(E\).pdf](http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/01(E).pdf).

BORN, Hans; CAPARINI, Marina. *Democratic Control of Intelligence Services – Containing Rogue Elephants*. Hampshire: Ashgate, 2007.

BORN, Hans; FLURI, Philipp; JOHNSON, Anders B. (eds.). *Controle parlamentar da área de segurança nacional: princípios, mecanismos e práticas*. Kiev: União Inter-Parlamentar e Centro para o Controle Democrático das Forças Armadas de Genebra, 2005.

BORN, Hans; JOHNSON, Loch; LEIGH, Ian (eds.). *Who is Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Washington, D.C.: Potomac Books, 2005.

BORN, Hans; LEIGH, Ian. *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, 2005.

BORN, Hans; TULER, Matias. “Parliamentary Democracy and Intelligence – Comparing Legal Frameworks of United Kingdom, Canada, Ukraine, Czech Republic, Turkey and South Africa”. Paper presented at the Workshop on “Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services”, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, October 3-5, 2002.

BOURINOT, Sir John George. *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*. Toronto, 1903.

BRAILLARD, Philippe. *Teoria das Relações Internacionais*. Tradução de J.J. Pereira Gomes e A. Silva Dias. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

BRASIL. Congresso Nacional. *Anais do Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia, de 6 a 7 de novembro de 2002*. Brasília: Abin, 2003.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “dos Correios”. *Relatório Final dos Trabalhos da CPMI “dos Correios”*. Volume 1. Brasília, abril de 2006. Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CPI/RelatorioFinalVoll.pdf> (acesso em 25/03/2008).

- BRASIL. Presidência da República. Exposição de Motivos. Projeto n. 1.968, de 1964. *Diário do Congresso Nacional (Seção I)*, 12/05/1964pp. 2989-2990.
- BRASIL. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. *III Encontro de Estudos: Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI*. Brasília: GSI/SAEI, 2004.
- BRASIL. Serviço Federal de Informações e Contra-Inteligências. *Glossário de Informações*. Rio de Janeiro, 1960. Documento Reservado.
- BRIGAGÃO, Clóvis & PROENÇA JR., Domício. *Concertação Múltipla: Inserção Internacional de Segurança do Brasil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.
- BRIGAGÃO, Clóvis (org.). *Estratégias de Negociações Internacionais: uma visão brasileira*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001.
- BRODEUR, Jean-Paul. “The Globalisation of Security and Intelligence Agencies: A Report on the Canadian Intelligence Community”. Brodeur, Jean-Paul, Gill, Peter, and Tollborg, Dennis (eds). *Democracy, Law and Security – Internal Security Services in Contemporary Europe*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2003.
- BRODEUR, Jean-Paul; GILL, Peter; TÖLLBORG, Dennis (eds.). *Democracy Law and Security – International Services in Contemporary Europe*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2002.
- BROER, Michael. “The Napoleonic Police and Their Legacy”. In: *History Today* (Vol 49, May, 1999).
- BROWN, Michael E. (ed), *Theories of War and Peace*. MIT Press, 1998.
- BRUNEAU, Thomas. *Intelligence and Democratization: The Challenge of Control in New Democracies*. The Center for Civil-Military Relations – Naval Postgraduate School, Monterey, California. Occasional Paper # 5, March, 2000.
- BRUNEAU, Thomas; BORAZ, Steven (eds.). *Reforming Intelligence – Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. Austin: University of Texas Press, 2007.
- BRUNEAU, Thomas; DOMBROSKI, Kenneth. “Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies” (separata).
- BRYDEN, Alan and Fluri, Phillip (eds). *Security Sector Reform: Institutions, Society and Good Governance*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003.
- BURROWS, Simon. *Blackmail, scandal and revolution London's French libellistes, 1758–92*. Manchester University Press, 2006.
- BUZAN, Barry. *People, States & Fear: An Agenda for international security studies in Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.
- BUZANELLI, Márcio Paulo. Entrevista ao sítio de notícias *Inforel* (www.inforel.org), em 20/12/2006.
- CAMERON, Gavin. Depoimento perante o *Standing Senate Committee on the National Security and Defence*, em 11 de junho de 2007. Disponível em http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/defe-e/17eva-e.htm?Language=E&Parl=39&Ses=1&comm_id=76 (acesso em 11/02/2008) [Testimony of Gavin Cameron, as individual].
- CAMPBELL, Duncan. “The state of the art in communications Intelligence (COMINT) of automated processing for intelligence purposes of intercepted broadband multi-language leased or common carrier systems, and its applicability to COMINT

targetting and selection, including speech recognition". Luxemburg: European Parliament - Directorate General for Research, 1999 (PE 168.184/Vol 2/5).

CAMPOS, Anna Maria. "Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?". In: *Revista de Administração Pública*, 24 (2)30-50, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CANADA. Air India Review Secretariat. *Lessons to be learned: The report of the Honorable Bob Rae, Independent Advisor to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, on outstanding questions with respect to the bombing of Air India Flight 182*. Ottawa, 2005.

CANADA. Auditor General of Canada. *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons, April 2003 – A Message from the Auditor General*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2003. Disponível em http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/aud_parl_oag_200304_e_1129.html (acesso em 20/03/2008) [AG Report April 2003].

CANADA. Auditor General of Canada. *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons, November 2005*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2005. Disponível em [http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20051100ce.html/\\$file/20051100ce.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20051100ce.html/$file/20051100ce.pdf) (acesso em 24/11/2007) [AG Report November 2005].

CANADA. Auditor General of Canada. *Report of the Auditor General to the House of Commons for March 2004. Chapter 3 – National Security in Canada – The 2001 Anti-Terrorism Initiative*. Disponível em <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/20040303ce.pdf> (acesso em 11/03/2008) [AG Report 2004].

CANADA. Auditor General of Canada. *Report of the Auditor General to the House of Commons for November 2003. Chapter 10 – Other Audit Observations*. Disponível em <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/20031110ce.pdf> (acesso em 11/03/2008) [AG Report November 2003].

CANADA. Auditor General of Canada. *Report of the Auditor General to the House of Commons for May 1996. Chapter 27 - The Canadian Intelligence Community - Control and Accountability*. Disponível em <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/9627ce.html> (acesso em 02/02/2008) [AG Report 1996].

CANADA. Canadian Air Transport Security Authority. "The Canadian Air Transport Security Authority: An Overview". Disponível em http://www.catsa-acsta.gc.ca/english/about_propos/mandat.pdf (acesso em 09/02/2008).

CANADA. Canadian Border Services Agency. "Fact Sheet, Immigration Intelligence — Overview," January 2004, disponível em <http://www.cbsaasfc.gc.ca/newsroom/factsheets/2004/0128overview-e.html> (acesso em 08/02/2008).

CANADA. Canadian Border Services Agency. *Immigration Intelligence Fact Sheet*. Disponível em <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/media/facts-faits/menu-eng.html> (acesso em 08/02/2008).

CANADA. Canadian Nuclear Safety Commission. "Nuclear Safety in Canada". Ottawa: CNSC, 2004. Disponível em http://www.nuclearsafety.gc.ca/pubs_catalogue/uploads/INFO-0749_E.pdf (acesso em 11/02/2008).

CANADA. Canadian Nuclear Safety Commission. “*The Canadian Nuclear Safety Commission: an Overview*”. Disponível em http://www.nuclearsafety.gc.ca/pubs_catalogue/uploads/INFO-0748_E.pdf (acesso em 11/02/2008).

CANADA. Canadian Security Intelligence Service. *Backgrounder N° 17: Control, Accountability and Review, May 2005*. Disponível em <http://www.csis.gc.ca/en/newsroom/backgrounders/backgrounder17.asp> (acesso em 25/02/2008).

CANADA. Canadian Security Intelligence Service. *Backgrounder N°. 14 - Certificates Under The Immigration and Refugee Protection Act (IRPA)*. Ottawa, Revised February 2005. Disponível em <http://www.csis.gc.ca/en/newsroom/backgrounders/backgrounder14.asp> (acesso em 05/02/2008).

CANADA. Canadian Security Intelligence Service. *Backgrounder N°. 11 – Information Operations*. Ottawa, Revised February 2004. Disponível em <http://www.csis.gc.ca/en/newsroom/backgrounders/backgrounder11.asp> (acesso em 04/02/2008).

CANADA. Canadian Security Intelligence Service. *Backgrounder No. 8: Counter-Terrorism, Revised June 2007*. Disponível em <http://www.csis-scrcs.gc.ca/en/newsroom/backgrounders/backgrounder08.asp> (acesso em 22/01/2008).

CANADA. Canadian Security Intelligence Service. *Computer Security - The challenge of keeping information systems secure*. Ottawa, Jun-1999. Disponível em <http://www.csis.gc.ca/en/newsroom/aware/aware1.asp> (acesso em 04/02/2008).

CANADA. Canadian Security Intelligence Service. *CSIS Annual Public Reports, 1991-2005*. Disponíveis em http://www.csis.gc.ca/en/publications/annual_report.asp (acesso em 04/02/2008).

CANADA. Canadian Security Intelligence Service. *Perspectives - Report N° 2000/07: Transnational Criminal Activity: A Global Context*. Ottawa: August 17, 2000. Disponível em <http://www.csis.gc.ca/en/publications/perspectives/200007.asp> (acesso em 04/02/2008).

CANADA. Canadian Security Intelligence Service. *Perspectives - Report N° 2001/10: Nuclear Weapons Proliferation*. Ottawa: February 25, 2002. Disponível em <http://www.csis.gc.ca/en/publications/perspectives/200110.asp> (acesso em 04/02/2008).

CANADA. Canadian Security Intelligence Service. *Weapons Proliferation and the Military-Industrial Complex of the PRC. CSIS Commentary N° 84*. Ottawa: CSIS Publications, 2003. Disponível em: <http://www.csis.gc.ca/en/publications/commentary/com84.asp> (acesso em 02/02/2008).

CANADA. Citizenship and Immigration. “*ENF 10, Removals*”. Disponível em <http://www.cic.gc.ca/manuals-guides/english/enf/enf10e.pdf> (acesso em 08/02/2008).

CANADA. Citizenship and Immigration. “*ENF 20, Detention*”. Ottawa: CIC, 2005. Disponível em <http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/enf/enf20e.pdf> (acesso em 08/02/2008).

CANADA. Citizenship and Immigration. *ENF Series*. Disponíveis em <http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/enf/index.asp> (acesso em 08/02/2008).

CANADA. Commission for Public Complaints Against the RCMP. *Annual Report 2006–2007*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2007. Disponível

em http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Reppub/index_e.aspx?articleid=1439 (acesso em 14/03/2008) [*CPC Annual Report 2006-2007*].

CANADA. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (the McDonald Commission). *Freedom and Security Under the Law, Second Report*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, August 1981.

CANADA. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police. *Freedom and Security under the Law, Second Report, vols. 1 and 2*. Ottawa: Supply and Services Canada, 1981. (*McDonald Commission Report*)

CANADA. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar. *Report of the Events Related to Maher Arar – Analysis and Recommendations*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, Sep 2006. (*Arar Commission Report, Sep/2006*)

CANADA. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar. *Policy Review. Accountability and Transparency: a Background Paper to the Commission's Consultation Paper*. December, 10, 2004.

CANADA. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar. *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, Dec 2006. (*Arar Commission Report, Dec/2006*)

CANADA. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar. *Accountability of Security Intelligence in Canada: a Background Paper to the Commission's Consultation Paper* (10 December 2004). Disponível em www.ararcommission.ca/eng/index.htm.

CANADA. Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182. *The Families Remember, First Report*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2008. [*The Families Remember Report*].

CANADA. Communications Security Establishment Commissioner. *Annual Report 2004-2005*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2005 [*CSEC Annual Report 2004-2005*].

CANADA. Communications Security Establishment Commissioner. *Annual Report 2005-2006*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2006 [*CSEC Annual Report 2005-2006*].

CANADA. Communications Security Establishment Commissioner. *Annual Report 2006-2007*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2007 [*CSEC Annual Report 2006-2007*].

CANADA. Court Suprême du Canada. *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*.

CANADA. Criminal Intelligence Service Canada. *2007 Annual Report on Organized Crime in Canada*. Ottawa, 2007. Disponível em http://www.cisc.gc.ca/annual_reports/annual_report2007/frontpage_2007_e.htm (acesso em 05/02/2008).

CANADA. Defence Research and Development Canada. “*Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear (CBRNE) Research and Technology Initiative (CRTI) Annual Report, 2005-2006*”. Disponível em http://www.crti.drdc-rddc.gc.ca/en/publications/annual_reports/ar05_06_pt1_e.pdf (acesso em 10/02/2008).

CANADA. Department of Justice. Policy Integration and Coordination Section. Evaluation Division. “*Formative Evaluation of the Department of Justice: Public Safety and Anti-Terrorism (PSAT) Initiative*”. *Technical Report*. Ottawa, March 2005. Disponível em <http://www.justice.gc.ca/en/ps/eval/reports/05/psat/tech/psattech.pdf> (acesso em 11/02/2008).

CANADA. Department of National Defence. *Canada’s International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World — Defence*. Ottawa: Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2005.

CANADA. Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada. *A national security committee of parliamentarians: a consultation paper to help inform the creation of a committee of parliamentarians to review national security*. Ottawa: Government of Canada, 2004. Disponível em http://www.psepc-sppcc.gc.ca/publications/national_security/pdf/nat_sec_cmte_e.pdf (acesso em 15/03/2008).

CANADA. Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada. *Statements by Deputy Prime Minister and Minister of Public Safety and Emergency Preparedness Anne McLellan in the House of Commons: “A national security committee of parliamentarians”*. Tabled in March 31, 2004. Disponível em <http://www.parl.gc.ca/PDF/37/3/parlbus/chambus/house/debates/Han033-E.PDF> (acesso em 15/03/2008).

CANADA. Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada. “*Guideline 2: Suspicious Transactions*”. Disponível em http://www.fintrac.gc.ca/publications/guide/guide_e.asp (acesso em 09/02/2008).

CANADA. Health Canada. *Protecting the Health and Safety of Canadians: The Centre for Emergency Preparedness and Response*. Ottawa: Publications Health Canada, 2002.

CANADA. Mackenzie Commission. *Report of the Royal Commission on Security (Abridged)*. Ottawa: The Queen’s Printer, 1969.

CANADA. Office of the Inspector General of CSIS. “*A strategic perspective for the Inspector General of CSIS*”. Disponível em <http://www.publicsafety.gc.ca/abt/wwa/igcsis/stratper-eng.aspx> (acesso em 25/02/2008).

CANADA. Office of the Privacy Commissioner of Canada. *Privacy – Annual Report to Parliament 2006-2007*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2007 [OPC Annual Report 2006-2007].

CANADA. Office of the Privacy Commissioner of Canada. *The Privacy Implications of Aviation Security Measures – Office of the Privacy Commissioner of Canada’s Submission in Response to the Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182*. Ottawa, November 6, 2007. Disponível em http://www.privcom.gc.ca/information/pub/asm_071107_e.pdf (acesso em 08/03/2008).

CANADA. Parliament. House of Commons. *Beauchesne’s Rules & Forms of the House of Commons of Canada with Annotations, Comments and Precedents*, 6th ed. By Alistair Fraser, W. F. Dawson & John A. Holtby. Toronto: Carswell, 1989.

CANADA. Parliament. House of Commons. Special Committee on the Review of the Canadian Security Intelligence Service Act and the Security Offences Act. *Report of the Special Committee on the Review of the Canadian Security Intelligence Service Act and the Security Offences Act: In Flux but not in Crisis*. Ottawa: Queen's Printer, 1990.

CANADA. Parliament. Senate. Special Committee on Security and Intelligence. *The report of the Special Senate Committee on Security and Intelligence*. Ottawa: The

Senate, 1999. Disponível em <http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/com-e/secu-e/rep-e/repsecintjan99-e.htm> (acesso em 15/03/2008) [Senate's Special Report on Intelligence, 1999].

CANADA. Parliament. Senate. Special Committee on the Canadian Security Intelligence Service. *Delicate Balance: A Security Intelligence Service in a Democratic Society*. Ottawa: Ministry of Supply and Services, 1983.

CANADA. Parliament. Senate. Special Senate Committee on the Anti-Terrorism Act. *Fundamental Justice in Extraordinary Times: Main Report on the Special Senate Committee on the Anti-Terrorism Act*. Ottawa, February 2007. Disponível em <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/anti-e/rep-e/rep02feb07-e.htm#PDF%20FORMAT> (acesso em 18/03/2008) [SSCATA Report, February 2007].

CANADA. Privy Council Office. “*Ethics, Responsibility, Accountability: An Action Plan for Democratic Reform*”. Ottawa: February 4, 2004. Disponível em http://www.bcp-pco.gc.ca/docs/information/Publications/dr-rd/dr-rd_e.pdf (acesso em 15/03/2008).

CANADA. Privy Council Office. *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*. Ottawa, 2004.

CANADA. Privy Council Office. *The Canadian Security and Intelligence Community: Helping Keep Canada and Canadians Safe and Secure*. Ottawa: 2001.

CANADA. Public Health Agency of Canada. “*Global Public Health Intelligence Network*” (News Release). Ottawa, Novembro de 2004. Disponível em http://www.phac-aspc.gc.ca/media/nr-rp/2004/2004_gphin-rmispbk_e.html (acesso em 10/02/2008).

CANADA. Public Health Agency of Canada. “*Health Canada's Preparedness for and Response to Respiratory Infections Season and the Possible Re-emergence of SARS - Fall/Winter 2003-04*”. Ottawa, 2004. Disponível em <http://www.phac-aspc.gc.ca/sars-sras/ris-sir/pdf/hc-pr-ris-sars.pdf> (acesso em 10/02/2008).

CANADA. Public Safety and Emergency Preparedness Canada. *Departmental Performance Report for the period ending March 31, 2007*. Ottawa, 2007. Disponível em <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2006-2007/inst/psp/psp-eng.pdf> (acesso em 10/02/2008).

CANADA. Royal Canadian Mounted Police. Criminal Intelligence. National Intelligence Analysis. *Drug Situation Report — 2006*. Ottawa, 2006. Disponível em http://www.rcmp-grc.gc.ca/drugs/pdf/drug_situation_2006_e.pdf (acesso em 05/02/2008).

CANADA. Royal Canadian Mounted Police. *Royal Canadian Mounted Police Report on Plans and Priorities 2007-2008*. Disponível em http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0708/rcmp-grc/rcmp-grc_e.pdf (acesso em 05/02/2008).

CANADA. Security Intelligence Review Committee (SIRC). *Reflections: twenty years of independent review of security intelligence in Canada*. Ottawa, 2005

CANADA. Security Intelligence Review Committee (SIRC). *SIRC Annual Report 2006–2007 – An Operational Review of the Canadian Security Intelligence Service*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2007 [SIRC Annual Report 2006-2007].

CANADA. Security Intelligence Review Committee (SIRC). *SIRC Annual Report 2005–2006 – An Operational Review of the Canadian Security Intelligence Service*.

Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2006 [*SIRC Annual Report 2005-2006*].

CANADA. Security Intelligence Review Committee (SIRC). *SIRC Annual Report 2004–2005 – An Operational Review of the Canadian Security Intelligence Service*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2005. [*SIRC Annual Report 2004-2005*]

CANADA. Security Intelligence Review Committee (SIRC). *SIRC Annual Report 2003–2004 – An Operational Review of the Canadian Security Intelligence Service*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2004. [*SIRC Annual Report 2003-2004*]

CANADA. Security Intelligence Review Committee (SIRC). *SIRC Annual Report 2002–2003 – An Operational Review of the Canadian Security Intelligence Service*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2003. [*SIRC Annual Report 2002-2003*]

CANADA. Security Intelligence Review Committee (SIRC). *SIRC Annual Report 2001–2002 – An Operational Audit of the Canadian Security Intelligence Service*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2002. [*SIRC Annual Report 2001-2002*]

CANADA. Security Intelligence Review Committee (SIRC). *SIRC Annual Report 2000–2001 – An Operational Audit of the Canadian Security Intelligence Service*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2001. [*SIRC Annual Report 2000-2001*]

CANADA. Security Intelligence Review Committee. *CSIS Activities in Regard to the Destruction of Air India Flight 182 on June 23, 1985*. Ottawa: November 16, 1992.

CANADA. Solicitor General of Canada. *On Course: national Security for the 1990s*. Ottawa: Minister of Supply and Services, 1991.

CANADA. The Information Commissioner of Canada. *Annual Report Information Commissioner 2006-2007*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2007 [*OIC Annual Report 2006-2007*].

CANADA. The Interim Committee of Parliamentarians on National Security. *Report of the Interim Committee of Parliamentarians on National Security – An advisory committee composed of Members of the House of Commons and the Senate at the request of the Deputy Prime Minister and Minister of Public Safety and Emergency Preparedness. May 2004 – October 2004*. Ottawa, 2004. Disponível em http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/cpns-cpsn/01_e.htm (acesso em 15/03/2008) [*Interim Committee of Parliamentarians on National Security Report, 2004*].

CANADA. The Supreme Court of British Columbia. *Her Majesty the Queen against Ripudaman Singh Malik and Ajaib Singh Bagri – Verdict*. Disponível em <http://www.courts.gov.bc.ca/Jdb-txt/SC/05/03/2005BCSC0350.htm>.

CAPARINI, Marina. “Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy”, Conference paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2002.

CARDOSO JÚNIOR, Walter Felix. *Inteligência empresarial estratégica*. Tubarão: Ed. Unisul, 2005.

- CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (ed.). *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, 2002.
- CARR, Edward Hallett. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939*. Brasília: Ed. UnB, 1981.
- CASANOVA, Giacomo. *History of My Life* (translated by William Trask). Everyman's Library; Abridged Edition, 2007.
- CASTELLS, Manuel. *Fim de Milênio*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CASTELOT, André. *Fouché*. Paris: Perrin, 2005.
- CBC NEWS. “CSIS wiretap erasures to be scrutinized at Air India inquiry”, matéria publicada em 16/09/2007, disponível em <http://www.cbc.ca/canada/story/2007/09/16/air-india.html#skip300x250> (acesso em 20/01/2008)..
- CBC NEWS. “Erasing wiretap evidence was 'default' CSIS policy, Air India inquiry told”, matéria publicada em 19/09/2007, disponível em <http://www.cbc.ca/canada/story/2007/09/19/air-india.html> (acesso em 20/01/2008)..
- CBC NEWS. “RCMP unaware CSIS wiretapped Air India suspect: former Mountie”, matéria publicada em 17/09/2007, disponível em <http://www.cbc.ca/canada/story/2007/09/17/airindia-rcmpcsis.html> (acesso em 20/01/2008).
- CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- CERNY, Oldrich. *Czechoslovak (Czech) Intelligence after the Cold War*, Conference Paper for workshop on ‘Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services’, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (October 2002).
- CHARTERS, David. Depoimento perante o *Standing Senate Committee on the National Security and Defence*, em 11 de junho de 2007. Disponível em http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/defe-e/17eva-e.htm?Language=E&Parl=39&Ses=1&comm_id=76 (acesso em 11/02/2008) [Testimony of David Charters, as individual].
- CHAVES, Francisco E. Carrilho. *Controle Externo da Gestão Pública – A fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas*. Niterói: Impetus, 2007.
- CHERKASHIN, Victor; FEIFER, Gregory. *Spy Handler: Memoir of a KGB Officer. The true story of the man who recruited Robert Hanssen & Aldrich Ames*. Basic: 2005.
- CHURCH, Frank. “Covert Action: Swampland of American Foreign Policy”. In: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 32, Feb/1976, pp. 7-11.
- CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- CLEROUX, Richard. *Official Secrets: The Story Behind the Canadian Security Intelligence Service*. Scarborough: McGraw-Hill Ryerson, 1990.
- COHEN, Stanley. *Privacy, Crime and Terror – Legal Rights and Security in a Time of Peril*. Markham: LexisNexis Canada, 2005.
- COHEN, William. *Annual Report to the President and the Congress*. Washington DC.: Department of Defense, 1998.
- COSTA, Sérgio Corrêa da. *Crônica de uma Guerra Secreta – Nazismo na América: a conexão argentina*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

- COSTA, Thomaz Guedes. “Brasil and its Regional Partners”. In: Espach, Ralph & Tulchin, Joseph. *Latin America in the New International System*. London: Lynne Rienner Publishers, 2001, pp. 91-116.
- COUTAU-BÉGARIE, Hervé. “Le renseignement dans la pensée militaire française” (separata). Disponível em http://www.stratisc.org/strat_073_aHCBdoc.html
- CROWDY, Terry. *The Enemy Within: A History of Espionage*. Oxford: Osprey Publishing, 2006.
- D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO Celso (orgs.). *Dossiê Geisel*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO Celso (orgs.). *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.
- D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (orgs.). *Militares e a política na Nova República*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- D’ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO Celso (orgs.). *Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- D’ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO Celso (orgs.). *Visões do Golpe: a memória militar de 1964*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2ª edição, 2004.
- D’ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO Celso (orgs.). *A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- DANTAS, George Felipe de Lima; SOUZA, Nelson Gonçalves de. “As bases introdutórias da análise criminal na inteligência policial” (separata). Disponível em http://www.justica.gov.br/senasp/biblioteca/artigos/art_As%20bases%20introdu%C3%B3rias....pdf, acesso em 20/11/2005.
- DAUGHERTY, William. *Executive Secrets – Covert Action & The Presidency*. Lexington: The University Press of Kentucky, 2004.
- DCAF (GENEVA CENTRE FOR DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES). “Parliamentary Oversight of Intelligence Services”. *DCAF Backgrounder (separata)*, 03/2006.
- DCAF (GENEVA CENTRE FOR DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES). DCAF Intelligence Group. “Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner’s View”, *Occasional Paper* n° 3. Geneva, July 2003.
- DCAF INTELLIGENCE WORKING GROUP, “Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner’s View”. *DCAF Occasional Paper No. 3* (Geneva, July 2003).
- DELADURANTEY, Joseph C. “Intelligence”. In: Jack Raymond Greene (ed.). *The Encyclopedia of Police Science*. New York & London: Garland Publishing, 1995.
- DELANDA, Manuel. *War in the Age of Intelligent Machines*. Zone Books, 1991.
- DELBRÜCK, Hans. *History of the Art of War - Vols I-IV*. University of Nebraska Press, 1922, 1990.
- DELMAS, Philippe. *Le bel avenir de la guerre*. Paris: Gallimard, 1995.
- DELPECH, Therese. *Política del Caos*. Buenos Aires:Fondo de Cultura Económica, 2003.

- DIAMINT, Rut., *La Construcción de Supremacia Civil em Defesa y Seguridad en el Cono Sur*, texto apresentado na XII Conferência da LASA, Miami 2000.
- DICK, Ran. *Canadian Politics: Critical Approaches*. Thomson Canada, 4th ed., 2004.
- Dictionnaire Constitutionnel*, publicado sob a direção de Olivier Duhamel & Yves Mény. Paris: Presses Universitaires de France, 1992.
- DOISE, Jean. *Un secret bien gardé - Histoire militaire de l'Affaire Dreyfus*. Paris: Le Seuil, 1994.
- DONNELLY, Jack. *Realism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF JR, Robert L. *Contending Theories of International Relations – A Comprehensive Survey*. New York: Longman, 2001.
- DUARTE, E. E. *Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira*, trabalho apresentado no Painel “Ministério da Defesa no Brasil”, por ocasião do Seminário REDES 2001, em Brasília.
- DUBH, Scian. *Ridgeway: An Historical Romance of the Fenian Invasion of Canada*. Hard Press, 2006.
- DUCHESNEAU, Jacques. Depoimento do CEO da CATSA perante o *Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act*, em 14 de novembro de 2005. Disponível em <http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/anti-e/pdf/19issue.pdf> (acesso em 09/02/2008) [Testimony of Jacques Duchesneau, CEO of CATSA].
- DUCLERT, Vincent. *Alfred Dreyfus: L'honneur d'un patriote*. Paris: Fayard, 2006.
- DUCLERT, Vincent. *Dreyfus est innocent, histoire d'une affaire d'État*. Paris: Larousse, 2006.
- DUCLERT, Vincent. *L'Affaire Dreyfus*. Paris: La Découverte, 2006.
- DUPAS, Gilberto & Viggevani, Tullo (eds). *O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional* (São Paulo: Alfa-Ômega, 1999).**
- DVORNIK, Francis. *Origins of Intelligence Services: The Ancient Near East, Persia, Greece, Rome, Byzantium, the Arab Muslim Empires, the Mongol Empire, China, Muscovy*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1974.
- DZIAK, John. *Chekisty: história da KGB*. Rio de Janeiro: Imago, 1989.
- EARLEY, Pete. *Confessions of a Spy: The Real Story of Aldrich Ames*. Berkley Trade, 1998.
- EARLEY, Pete. *Confessions of a Spy: The Real Story of Aldrich Ames*. Putnam Pub Group: 1997.
- EDWARDS, J. LI. J. *Ministerial Responsibility for National Security – A study prepared for the McDonald Commission*. Ottawa: Minister of Supply and Services, 1980.
- EISENDRATH, Craig (ed.). *National Insecurity – U.S. Intelligence After the Cold War*. Washington: Temple University Press, 2000.
- ERSKINE MAY, Thomas. *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 21st ed. London: Butterworths, 1989.
- ESCOLA DE GUERRA NAVAL. *Simpósio Análise e Conseqüência do Ato Terrorista Ocorrido nos Estados Unidos em 11 de Setembro de 2001*, EGN, novembro de 2001.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Doutrina Básica*, Rio de Janeiro: 1979.

- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Manual Básico*, Rio de Janeiro: 1976.
- ESTEVEZ, Eduardo. *Executive and Legislative Oversight of the Intelligence System in Argentina: A New Century Challenge*, Conference Paper for workshop on 'Making Intelligence Services Accountable', Oslo: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (19-20 September 2003): www.dcaf.ch/news/Intel%20Acct_Oslo%200903/Est%C3%A9vez.pdf.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 3ª ed., 2001.
- FARSON, Stuart. "Canada's Long Road from Model Law to Effective Political Oversight of Security and Intelligence". In: Hans Born, Loch Johnson & Ian Leigh (editors). *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Washington, D.C.: Potomac Books, 2005.
- FARSON, Stuart. "Old Wine, New Bottles, and Fancy Labels". In: BARAK, G. (ed.). *Crimes By the Capitalist State*. Albany: State University of New York Press, 1991, pp. 185-217. [Farson (1991a)]
- FARSON, Stuart. "Parliament and its Servants: Their Role in Scrutinizing Canadian Intelligence". In: STAFFORD, David; JEFFREYS-JONES, Rhodri (eds.). *American-British-Canadian Intelligence Relations 1939-2000*. London: Frank Cass, 2000 (pp. 225-258).
- FARSON, Stuart. "Restructuring Control in Canada: The McDonald Commission of Inquiry and its Legacy". In HASTEDT, Glen (ed.). *Controlling Intelligence*. Frank Cass: London, 1991 (pp. 155-185). [Farson (1991b)]
- FARSON, Stuart. "Security Intelligence Versus Criminal Intelligence: Lines of Demarcation, Areas of Obfuscation, and the Need to Re-valuate Organizational Roles in Responding to Terrorism". In: *Policing and Society*, 1991, Vol. 2., pp. 65-87. [Farson (1991c)]
- FARSON, Stuart; WHITAKER, Reg. "Democratic Deficit Be Damned: The Executive Use of Legislators to Scrutinize Intelligence in Canada". In: JOHNSON, Loch. *Strategic Intelligence – Understanding the Hidden Side of Government*. Westport: Praeger Security International, 2007 (pp. 65-88).
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. "Ética e controle". In: *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 893, 13/12/2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7695>>. Acesso em 26/12/2007.
- FERRAZ, Luciano de Araújo. *Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.
- FÊU, Carlos Henrique. "Controle interno da Administração Pública – um eficaz instrumento de accountability". In: *L&C – Revista de Direito e Administração Pública*, VI(61)38-41, jul/2003.
- FICO, Carlos. *Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- FICO, Carlos. *Como eles agiam – Os subterrâneos da Ditadura Militar: espionagem e polícia política*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- FICO, Carlos. *O Grande Irmão – Da Operação Brother Sam aos Anos de Chumbo – O Governo dos Estados Unidos e a Ditadura Militar Brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

- FIGUEIREDO, Lucas. *Ministério do Silêncio – A história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula (1927-2005)*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- FINER, Samuel E. *Governo Comparado*. Brasília: Ed. UnB, 1981.
- FISCHER, Ben B.. “Okhrana: The Paris Operations of the Russian Imperial Police”. In: *Studies in Intelligence*. Disponível em <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/okhrana-the-paris-operations-of-the-russian-imperial-police/5474-1.html#top>
- FISHEL, Edwin. *The Secret War of the Union*. Boston: Houghton Mifflin, 1995.
- FLORES, Mario César. *Reflexões Estratégicas: repensando a Defesa Nacional*. São Paulo: É Realizações, 2003.
- FOURNIER, Louis. *FLQ: Histoire d'un mouvement clandestin*. Montreal: Lanctôt Éditeur, 1998.
- FRAGA, Rosendo. *La Cuestión Militar Al Finalizar Los 90*. Buenos Aires: Editorial Centro de Estudios Unión para Nueva Mayoría, 1997.
- FRANÇA, Pedro Arruda. *Manual das CPI's: legislação, doutrina e jurisprudência: defesas de direitos adjetivos e substantivos penais dos indiciados, de cidadania e individuais, garantias constitucionais, interesses coletivos e da nacionalidade*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- FRANCESCHET, Mary. *Public Accountability and Access to Information. Report 6 to the Canadian Access to Information Review Task Force*. Ottawa, 2001.
- FRASCH, Carlos Albert. *Latinoamerica Global*. Buenos Aires: Instituto de publicaciones navales, 2002.
- FRASER, Graham. *Sorry, I Don't Speak French: Confronting the Canadian Crisis That Won't Go Away*. Toronto: Douglas Gibson Books, 2006.
- FREDERICK, THE GREAT. *The King of Prussia's Military Instruction to his Generals*. Disponível em <http://tetrad.stanford.edu/Frederick.html>.
- FREGAPANI, Gelio. *Segredos da Espionagem – os Serviços Secretos e as Decisões Estratégicas*. Brasília: Thesaurus, 2001.
- FRIEDMAN, Norman. *The Fifty Year War – conflict and strategy in the Cold War*. United States Naval Institute Press, 1999.
- FRISCO, Fernando A . V. *A Essência da Guerra*. Rio de Janeiro: EGN, 1992.
- FROTA, Sylvio. *Ideais Traídos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.
- GAMA, Alexandre Emílio Javoski. *O Ensino no Exército e a Inteligência Militar* (separata). Disponível em <http://www.ensino.eb.br/EnsinoEsIMEx.pdf> (acesso em 01/06/2007).
- GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- GATES, Robert. “The CIA and the American Foreign Policy”. In: *Foreign Affairs*, vol. 66, n. 2, Winter 1987/1988, pp. 215-230.
- GEORGE, Roger Z.; KLINE, Robert D. (eds.). *Intelligence and the National Security Strategist: Enduring Issues and Challenges*. Lanham: Rowman & Littlefield Pub., 2006.
- GILL, Peter. “A Inteligência, Controle Público e Democracia”. Tradução de Maria Isabel Taveira. In: Brasil. Congresso Nacional. *Anais do Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia, de 6 a 7 de novembro de 2002*. Brasília: Abin, 2003b, pp. 55-87.

GILL, Peter. “Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services After September 11th”. Conference paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2002.

GILL, Peter. “Security and Intelligence Services in the United Kingdom”. Brodeur, Jean-Paul, GILL, Peter; TOLLBORG, Dennis (eds). *Democracy, Law and Security – Internal Security Services in Contemporary Europe*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2003.

Gill, Peter. *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. London: Frank Cass, 1994.

GILL, Peter; PHYTHIAN, Mark. *Intelligence in an Insecure World*. Cambridge: Polity Press, 2006.

GODSON, Roy. *Dirty Tricks or Trump Cards – U.S. Covert Action & Counterintelligence*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2004.

GÓES, Synesio Sampaio. *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas: Aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-Tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia*. Brasília: IPRI, 1991.

GOLDFARB, Alex; LITVINENKO, Marina. *Morte de um dissidente – o envenenamento de Alexander Litvinenko e a volta da KGB*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOLDRICK, James & HATTENDORF, John D. *Mahan Is Not Enough – The Proceedings of a Conference on the Works of Sir Julian Corbett and Admiral Sir Herbert Richmond*. Naval War College Press, 1993.

GOLDSTEIN, Joshua S.. *International Relations*. 5th edition. New York: Longman, 2003.

GOMES, Rodrigo Carneiro. “A repressão à criminalidade organizada e os instrumentos legais: Sistemas de Inteligência”. Disponível em http://www.juristas.com.br/a_1881~p_1~A-repressao-a-criminalidade-organizada-e-os-instrumentos-legais:-SISTEMAS-DE-INTELIGENCIA (acesso em 30/04/2008).

GOMES, Rodrigo Carneiro. *Crime Organizado na Visão da Convenção de Palermo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

GOMES, Rodrigo Carneiro; MENEZES, Rômulo Fisch de Berrêdo. “Integração dos sistemas de inteligência: por uma mudança de paradigmas e mitigação da síndrome do secretismo”. Trabalho apresentado no Núcleo de Segurança Pública da UPIS, fev.2006, Brasília/DF.

GONÇALVES, Joanisval Brito, “A Inteligência e o Crime Organizado”, in: *Senatus*, Brasília, v. 3, n. 1, abr. 2004, pp. 18-23.

GONÇALVES, Joanisval Brito. “O Papel da Atividade de Inteligência no Combate ao Crime Organizado: o Caso do Brasil”, trabalho apresentado no Seminário REDES 2003, em Santiago do Chile e disponível em <http://www3.ndu.edu/chds/redes2003/>.

GONÇALVES, Joanisval Brito. *Estudo n° 475, de 2005*. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 5 de dezembro de 2005.

GONÇALVES, Joanisval Brito; GUERZONI FILHO, Gilberto. *Estudo n° 52, de 2008*. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 25 de março de 2008.

GONÇALVES, Robson José de Macedo. “A inteligência e o Poder Legislativo” (*separata*). Disponível em

<http://www.senado.gov.br/sf/senado/seseg/doc/ArtigoRobson1.pdf> (acesso em 01/05/2008).

GOULD, James. Depoimento perante o *Standing Senate Committee on the National Security and Defence*, em 11 de junho de 2007. Disponível em http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/defe-e/17eva-e.htm?Language=E&Parl=39&Ses=1&comm_id=76 (acesso em 11/02/2008) [*Testimony of James Gould, as individual*].

GOUVEIA, Jorge Bacelar; PEREIRA, Rui. *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Edições Almedina, 2007.

GRANATSTEIN, J. L.; STAFFORD, David. *Spy Wars – Espionage and Canada from Gouzenko to Glasnost*. Toronto: McClelland & Stewart Inc., 1992.

GRAY, Richard B. (Ed.) *International Security Systems: Concepts and Models of World Order*. Peacock Publishers, 1969.

GREGORY, Robert, (Forthcoming) "Accountability". In *The Handbook of Public Administration* (Sage) 2001.

GRIFFITHS, Sir Percival. *A estrada para a liberdade*. São Paulo: Dominus, 1966.

GUAY, Monique. "The Parliamentary Centre in Canada". In: *Canadian Parliamentary Review*, Volume 25 n° 1, 2002. Disponível em http://www.parlcent.ca/canada/mg_e.php (acesso em 10/11/2007).

HACHEY, Thomas. *Britain and Irish Separatism: From the Fenians to the Free State, 1867-1922*. Catholic University of America Press, 1984.

HAMILTON, Dwight. *Inside Canadian Intelligence – Exposing the New Realities of Espionage and International Terrorism*. Toronto: Dundurn Press, 2006.

HANNAH, Gregh; O'BRIEN, Kevin; RATHMELL, Andrew. *Technical Report: Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*, prepared for the United Kingdom's Security Sector Advisory Team, RAND Europe, Cambridge (June 2005).

HARBULOT, Christian; PICHOT-DUCLOS, Jean. "La place du renseignement dans la société française". In: *La Revue de Défense Nationale*, 1996. Disponível em http://www.ege.fr/download/20.place_renseignement.pdf

HAREL, Isser. *A Casa da Rua Garibaldi*. Rio de Janeiro: Record, 1977.

HARRIS, Stephen M.. *British Military Intelligence in the Crimean War, 1854-1856*. London and Portland, OR: Frank Cass, 1999.

HASTEDT, Glen (ed.). *Controlling Intelligence*. Frank Cass: London, 1991.

HAVILL, Adrian. *The Spy Who Stayed Out in the Cold*. St. Martin's Pr., 2002.

HAYNES, Alan. *Invisible Power: The Elizabethan Secret Services, 1570-1603*. Londres: Sutton Publishing, 1992.

HAYNES, John Earl; KLEH, Harvey. *Venona: Decoding Soviet Espionage in America*. New York: Yale University Press, 1999.

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

HERMAN, Michael. *Intelligence Services in the Information Age*. London: Frank Cass Publishers, 2001.

- HESKETH, Roger. *Fortitude: The D-Day Deception Campaign*. Woodstock: The Overlook Press, 2000.
- HIEBER, Hanne. “‘Mademoiselle Docteur’: The Life and Service of Imperial Germany’s Only Female Intelligence Officer”. In: *The Journal of Intelligence History*. Volume 5, nº 2, Winter 2005.
- HITZ, Frederick. *The Great Game – The Myth and the Reality of Espionage*. New York: Alfred A. Knopf, 2004.
- HOGG, Peter W.. *Constitutional Law of Canada*. Toronto: Carswell, 1992.
- HOLLINS, Dave. “The Hidden Hand - Espionage and Napoleon” in: *Osprey Military Journal*, 2/2, 25 March 2000.
- HOLT, Thaddeus. *The Deceivers: Allied Military Deception in the Second World War*. New York: Scribner, 2004.
- Holy Vedas - The Hymns of the Rig Veda*. Tradução para o inglês de Ralph T. H. Griffith. Benares: E. J. Lazarus & Co., 1896. Disponível em http://www.ishwar.com/hinduism/holy_rig_veda/book07/book07_06.html
- HOMBERG, O.; JOUSSELIN, F. *Un Aventurier au XVIIIe siècle. Le Chevalier D'Eon (1728-1810)*. Paris: Plon-Nourrit et Cie, 1904.
- HOOPER, Jack. *Statement by Jack Hooper, Deputy Director Operations Canadian Security Intelligence Service to the Senate Committee on National Security and Defence (SCONSAD), May 29th, 2006*. Disponível em <http://www.csis-scrs.gc.ca/en/newsroom/speeches/speech29052006.asp>
- HOWARD, Michael Eliot. *Strategic Deception in the Second World War*. New York: W. W. Norton & Company, 1995.
- HUGHES, Wayne P, Jr. *Fleet Tactics and Coastal Combat*. US Naval Institute Press, 1999.
- HUGHES-WILSON, John. *The Puppet Masters: spies, traitors and the real forces behind world events*. London: Cassel, 2005.
- HULNICK, Arthur. *Keeping Us Safe: Secret Intelligence and Homeland Security*. Westport: Praeger, 2004.
- HUNTER, Wendy. *Eroding Military Influence in Brazil – Politicians against Soldiers*. The University of North Carolina Press, 1997.
- IND, Allison. *História da Espionagem*. Rio de Janeiro: Bloch, 1967.
- JACKSON, Robert; JACKSON Doreen. *Canadian Government in Transition*. Toronto: Prentice Hall, 3rd edition , 2002.
- JAGUARIBE, Helio *Defesa Nacional: Desafios e possíveis respostas para o Brasil*, conferência por ocasião do Exercício de Reflexão de Atualização do Pensamento Brasileiro em Matéria de Defesa e Segurança Primeira Rodada de Debates: “Evolução do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança – uma estratégia para o Brasil”. Ministério da Defesa. Centro General Ernani Ayrosa, 13-14 de Setembro de 2003.
- JERVIS, Robert. “Foreword – Intelligence, Civil-Intelligence Relations, and Democracy”. In: BRUNEAU, Thomas; BORAZ, Steven (eds.). *Reforming Intelligence – Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. Austin: University of Texas Press, 2007.
- JIWA, Salim; HAUKA, Donald. *Margin of Terror – A reporter’s twenty-year odyssey covering the tragedies of the Air India bombing*. Toronto: Key Porter Books, 2006.

JOHNSON, Loch (ed.). *Strategic Intelligence*. Westport, Connecticut: Praeger Security International, 2007 [5 Volumes: (1) *Understanding the Hidden Side of the Government*; (2) *The Intelligence Cycle*; (3) *Covert Action*; (4) *Counterintelligence and Counterterrorism*; (5) *Intelligence and Accountability*].

JOHNSON, Loch K. *Secret Agencies: U.S. Intelligence in a Hostile World*. New Haven: Yale University Press, 1996.

JOHNSON, Loch. “*Congressional Supervision of America’s Secret Agencies: The Experience and Legacy of the Church Committee*”. In: *Public Administration Review*, 64(1)3-14, Jan-Feb/2004.

JOHNSON, Loch. “*The Contemporary Presidency: Presidents, Lawmakers, and Spies: Intelligence Accountability in the United States*”. In: *Presidential Studies Quarterly*, 34(4)828-837, Dec/2004.

JOHNSON, Loch. *America’s Secret Power: the CIA in a Democratic Society*. New York: Oxford University Press, 1989.

JOHNSON, Loch; WIRTZ, James J. *Strategic Intelligence – Windows Into a Secret World (An Anthology)*. Los Angeles: Roxbury Publishing Company, 2004.

JONAS, George. *A hora da vingança*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

JUAREZ, Javier. *Garbo – O espião que derrotou Hitler*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2006.

KAHN, David. “*The Rise of Intelligence*”. In: *Foreign Affairs*, sep/oct 2006.

KAHN, David. *The Codebreakers: The Comprehensive History of Secret Communication from Ancient Times to the Internet, revised ed.* New York: Scribner, 1996.

KAISER, Frederick. *Congressional Oversight of Intelligence: Current Structure and Alternatives. CRS Report for the Congress*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2007. Disponível em <http://www.fas.org/sgp/crs/intel/RL32525.pdf> (acesso em 20/03/2008).

KAPLAN, Robert D. *Políticos e Guerreiros*. São Paulo: Futura, 2002.

KATES, Gary. *Monsieur d’Eon is a woman: A tale of political intrigue and sexual masquerade*. BasicBooks, 1995.

KAY, Sean. *Global Security in the Twenty-First Century*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2006.

KEEGAN, John. *Inteligência na Guerra: conhecimento do inimigo, de Napoleão à Al-Qaeda*. Tradução de S. Duarte. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

KEEGAN, John. *Uma História da Guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KEELEY, Lawrence H. *War Before Civilization*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

KENNEDY, Paul. “*Proposed Model – Model Proposed by Paul E. Kennedy, Chair of the Commission for Public Complaints Against the RCMP*”. Ottawa, November 17, 2005. Documento fornecido pelo autor.

KENNEDY, Paul. “*The Peoples’ Watchman – Presentation to the Western Alumni*”. April 4, 2006 (*separata*). Documento fornecido pelo autor.

Kent, Sherman. *Informações Estratégicas*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1967.

- KENT, Sherman. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1966.
- KENT, Sherman. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Hamden, Connecticut: Archon Books, 2nd ed. 1965.
- KENT, Sherman. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1949.
- KFOURI, Assef. *O caso Rosenberg – 50 anos depois*. São Paulo: Conex, 2003.
- KHAN, Mansab Ali. *A Guide to the Canadian Government and Parliamentary System*. Ottawa: 1986.
- KIEWIET, Roderick; MCCUBBINS, Mathew. *The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- KILGOUR, David; KIRSNER, John. “Party Discipline Diminishes Canadian Democracy” (separata). Disponível em <http://www.david-kilgour.com/mp/partydiscipline.htm>.
- KLARE, Michael. *Guerras por los recursos: el futuro escenario del conflicto global*. Barcelona: tendencias, 2003.
- KLEPAK, Hal. Desafíos de la Seguridad Hemisférica, in: *Archivos del Presente*, Año 8, número 30, 2003
- LA PALOMBARA, Joseph. *A política no interior das nações*. Brasília: Ed. UnB, 1982.
- LAQUEUR, Walter. *Una Historia del terrorismo*. Buenos Aires: Paidós, 2003.
- LEIGH, Ian. “Accountability of Security and Intelligence in the United Kingdom”. In: BORN, Hans; JOHNSON, Loch; LEIGH, Ian (eds.). *Who is Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Washington, D.C.: Potomac Books, 2005, (79-98).
- LEIGH, Ian. “Democratic control of Intelligence and Security Services: A Legal Framework”.
- LEIGH, Ian. *Oversight of Security and Intelligence in the United Kingdom*., Conference Paper for workshop on ‘Making Intelligence Services Accountable’, Oslo: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (19-20 September 2003). Disponível em www.dcaf.ch/news/Intel%20Acct_Oslo%200903/Leigh.pdf.
- LEIGH, Ian; LUSTGARTEN, Laurence. *In from the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*. London: Oxford University Press, 1994.
- LE MOS, Leany Barreiro. “Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle”. In: LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana Maria (orgs.). *Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005, pp. 85-112.
- LE MOS, Leany Barreiro. *Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada*. Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília, 2005b.
- LERNER, K. Leel; LERNER, Adrienne Wilmoth (editors). *Encyclopedia of Espionage, Intelligence and Security*. Thomson Gale, 2003.
- LIPSET, Seymour Martin. *Continental Divide*. New York: Routledge, 1990.
- LIVTINENKO, Alexander; FELSHTINSKY, Yuri. *A explosão da Rússia – uma conspiração para restabelecer o terror da KGB*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

- LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana Maria (orgs.). *Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- LOWENTHAL, Mark. *Intelligence: From Secrets to Policy*. Washington, D.C.: CQ Press, 2003.
- MAAS, Peter. *Killer Spy: The Inside Story of the FBI's Pursuit and Capture of Aldrich Ames, America's Deadliest Spy*. Warner, 1995.
- MACDONALD, John. *Troublous Times in Canada, A History of the Fenian Raids of 1866 and 1870*. Dodo Press, 2007.
- MACHADO PAUPÉRIO, A.. *Presidencialismo, Parlamentarismo e Governo Colegial*. Rio de Janeiro: Forense, 1956
- MACK, Jefferson. *Running a Ring of Spies*. Boulder, Colorado: paladin Press, 1996.
- MAHABHARATA. Tradução para o inglês de Kisari Mohan Ganguli. <http://www.hinduism.co.za/kingcraf.htm#Protection%20of%20kingdom%20and%20how%20to%20use%20spies>.
- MARKLE, Donald E.. *Spies and Spymasters of the Civil War*. New York: Hippocrene Books, 1994.
- MASTERMAN, J. C. *The Double-Cross System: The Incredible True Story of How Nazi Spies Were Turned into Double Agents*. New York: Lyons Press. 2000.
- MATAS, Robert. "Outside Canadian Intelligence". In: HAMILTON, Dwight. *Inside Canadian Intelligence – Exposing the New Realities of Espionage and International Terrorism*. Toronto: Dundurn Press, 2006, (pp. 165-177).
- MATHIAS, Suzeley. K. *Brasil: Interesses Nacionais e Novas Ameaças*, XIII Conferência da LASA, Miami, 2001.
- MCGRATH, Marian. Depoimento perante o *Standing Senate Committee on the National Security and Defence*, em 18 de junho de 2007. Disponível em http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/defe-e/17evb-e.htm?Language=E&Parl=39&Ses=1&comm_id=76 (acesso em 25/02/2008) [Testimony of Marian McGrath, as Senior Counsel of the Security Intelligence Review Committee].
- MCNEIL, William H. *The Pursuit of Power*. Chicago: University of Chicago Press, 1984.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 21ª edição, 1996.
- MENDRONI, Marcelo Batlouni. *Crime Organizado Aspectos Gerais e Mecanismos Legais*. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.
- MITROVICA, Andrew. *Covert Entry. Spies, Lies and Crimes Inside Canada's Secret Service*. Random House Canada, 2002.
- MOISSÉS, José Álvaro. *O Futuro do Brasil, a América Latina e o Fim da Guerra Fria*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.**
- MONTAGU, Ewen. *O homem que nunca existiu*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1978.**
- MONTECINOS, Jorge L. V. *A Integração Regional Como Opção Estratégica*. Cadernos Premissas n. 2, 1992, pp. 52-68.
- MONTENEGRO, Germán. *Perspectivas para a segurança cooperativa entre Brasil e Argentina: a projeção dos EUA sobre a América Latina*. Seminário proferido na EsPCEx. Campinas, 04 de junho de 2003.

- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 8ª edição, 2000.
- MORDEN, Reid. *Spies, not Soothsayers: Canadian Intelligence After 9/11*. CSIS Commentary No. 85. Ottawa: CSIS Publications, 2003. Disponível em: <http://www.csis.gc.ca/en/publications/commentary/com85.asp> (acesso em 02/02/2008).
- MORGAN, Patrick. *International Security – Problems and Solutions*. Washington, D.C.: CQ Press, 2006.
- MORGENTHAU, Hans, *Política entre las naciones – La Lucha por el Poder y la Paz* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
- MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações*. Tradução de Oswaldo Biato. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.
- MOSHER, Frederick. *Democracy and Public Service*. New York: Oxford University Press, 1968.
- MOTTA, Aricildes de Moraes (coordenação geral). *1964 – 31 de março: o movimento revolucionário e sua história*. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 2003 (15 volumes).
- MULGAN, Richard. *Holding Power to Account – Accountability in Modern Democracies* London: Palgrave Macmillan, 2003.
- MURDOCK, Clark; *et alli*. *Improving the Practice of National Security Strategy – A New Approach for the Post-Cold War World*. Washington, D.C.: The CSIS Press, 2006.
- Novo Dicionário Ilustrado da Língua Portuguesa*. Porto: Lelo & Irmão Editores, 1993.
- NUTTER, John Jacob. *The CIA's Black Ops*. Amherst, NY: Prometheus Books, 2000.
- NYE JR., Joseph. *O Paradoxo do Poder Americano*. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.
- NYE JR., Joseph. *Understanding International Conflicts*. Longman, 2003.
- O'BRIEN, Kevin. "Controlling the Hydra: a Historical Analysis of South African Intelligence Accountability". In: BORN, Hans; JOHNSON, Loch; LEIGH, Ian (eds.). *Who is Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Washington, D.C.: Potomac Books, 2005, (199-222).
- O'BRIEN, Kevin. *Controlling the Hydra: an Historical Analysis of South African Intelligence Oversight*. Conference paper presented at the Seminar Making Intelligence Accountable: Executive and Legislative Oversight of Intelligence Services, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces in Oslo, Norway, September 2003.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri, SP: Manole, 2005.
- OLIVEIRA, Eliézer, Rizzo de. *De Geisel a Collor: Forças Armadas, Transição e Democracia*. Campinas: Papirus, 1994.
- OLIVEIRA, Lúcio Sérgio Porto de. *A história da atividade de inteligência no Brasil*. Brasília: ABIN, 1999.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, Relatório da Presidência da V Conferência de Ministros da Defesa das Américas, realizada em Santiago do Chile, em novembro de 2002.
- OTT, Marvin C. "Partisanship and Decline of Intelligence Oversight". In: GEORGE, Roger Z.; KLINE, Robert D. (eds.). *Intelligence and the National Security Strategist: Enduring Issues and Challenges*. Lanham: Rowman & Littlefield Pub., 2006, pp. 103-123.

- PACHECO, Denilson Feitoza. Atividades de inteligência e processo penal. In: IV JORNADA JURÍDICA DA JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO – AUDITORIA DA 4ª CJM, 30 set. 2005, Juiz de Fora/MG. Disponível em: <http://www.militar.com.br/legisl/artdireitomilitar/ano2005/denilsonfeitozapacheco/atividadeinteligencia.htm> (acesso em 21/11/2005).
- PACHECO, Rafael. *Crime Organizado – Medidas de Controle e Infiltração*. Curitiba: Juruá, 2007.
- PARET, Peter. *Makers of Modern Strategy*. Princeton University Press, 1986.
- PARKER, Geoffrey (ed.). *The Cambridge Illustrated History of Warfare – The Triumph of the West*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- PASEMAN, Floyd. *A Spy's Journey – A CIA Memoir*. St. Paul: Zenith Press, 2004.
- PAUL, T.V.; WIRTZ, James; FORTMANN, Michel. *Balance of Power – Theory and Practice in the 21st Century*. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- PEARSON, Michael. *The Sealed Train*. New York: Putnam, 1975.
- PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura. “*Habeas data*: a polêmica garantia constitucional de conhecimento e retificação de informações pessoais em poder do Estado”. In: *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2362>. Acesso em: 02/07/2007.
- PENKOVSKI, Oleg. *As Confissões de Penkovski*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- PERRAULT, Gilles. *Le Secret du Roi*. Paris: LGF- Livre de Poche, 1996.
- PLATT, Washington. *Produção de informações estratégicas*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército/Livraria Agir Editora, 1974.
- POLICARPO JÚNIOR. “A gota d’água”. In: *Revista Veja*, edição nº 1678 (06/12/2000). Disponível em http://veja.abril.com.br/061200/p_044.html (acesso em 25/03/2008).
- POLLAK, Susan. Depoimento perante o *Standing Senate Committee on the National Security and Defence*, em 18 de junho de 2007. Disponível em http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/defe-e/17evb-e.htm?Language=E&Parl=39&Ses=1&comm_id=76 (acesso em 23/02/2008) [Testimony of Susan Pollak, as Executive Director of the Security Intelligence Review Committee].
- POLMAR, Norman; ALLEN, Thomas B. *Spy Book: The Encyclopedia of Espionage*. New York: Random House, 1998.
- POSNER, Richard. *Remaking Domestic Intelligence*. Stanford: Hoover Institution Press, 2005.
- PRADOS, John. *President's Secret Wars – CIA and the Pentagon Covert Operations from World War II through the Persian Gulf*. Chicago: Elephant Paperbacks, 1996.
- PROCOPIUS. *Secret History* (translated by Richard Atwater). Chicago: P. Covici, 1927; New York: Covici Friede, 1927, reprinted, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1961. Texto disponível em <http://www.fordham.edu/halsall/sbook.html>.
- PROENÇA JR, Domício. “*Contexto, Ciência e Desafios: o Brasil diante da Defesa e Segurança*”, Exercício de Reflexão de Atualização do Pensamento Brasileiro em Matéria de Defesa e Segurança Primeira Rodada de Debates: “Evolução do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança – uma estratégia para o Brasil”. Ministério da Defesa. Centro General Ernani Ayrosa, 13-14 de Setembro de 2003.

- PROENÇA JR, Domício; DINIZ, Eugenio & RAZA, Salvador Ghelfi. *Guia de Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- PROENÇA JR., Domício & DINIZ, Eugênio. *Política de Defesa no Brasil: uma Análise Crítica*. Brasília: Ed. UnB, 1998.
- PURVER, Ron. *The Threat of Chemical/Biological Terrorism*. CSIS Commentary N° 60. Ottawa: CSIS Publications, 1995. Disponível em: <http://www.csis.gc.ca/en/publications/commentary/com60.asp> (acesso em 02/02/2008).
- QUIROGA, Antônio A. *A Agenda Internacional da Bolívia no Início do Século XXI*. In: Fundação Konrad Adenauer. Cadernos Adenauer, *Política Externa na América do Sul*, n. 7, 2.000, pp. 135-158.
- RAAFLAUB, Tim Riordan. “*Civilian Oversight of the RCMP’s National Security Functions*”. Ottawa: Library of Parliament – Parliamentary Information and Research Service – Library of Parliament Research Publications (PRB-04-09E), Revised 13 December 2006.
- RADZIONOWICZ, Leon. *History of English Criminal Law and its Administration from 1750. Volume 3: Cross-Currents in the Movement for the Reform of the Police*. London: Stevens and Sons Limited, 1956.
- RAND, Ivan C.. “*Some Aspects of Canadian Constitutionalism*”. In: *Canadian Bar Review*, Vol. 38, 1960.
- RANSOM, Harry. *Central Intelligence and National Security*. London: Oxford University Press, 1958.
- REBELO, Aldo & FERNANDES, Luis (orgs.), *Política de Defesa para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados - Coordenação de Publicações, 2003.
- REMPEL, Roy. “*Canada’s Parliamentary Oversight of Security and Intelligence*”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol 4: No. 17 (2004).
- REYES, Manuel Aragón. “*El Control Parlamentario como Control Político*”. In: *Derecho Constitucional*, tomo I. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México, 1988.
- RICHELSON, Jeffrey T. *A Century of Spies: Intelligence in the Twentieth Century*. New York: Oxford University Press, 1995.
- RICHELSON, Jeffrey T. *The US intelligence community*. Boulder, Colorado: Westview Press, 3rd edition, 1995.
- RICHELSON, Jeffrey T. *The US intelligence community*. Boulder, Colorado: Westview Press, 5th edition, 2007.
- RICHELSON, Jeffrey T.; BALL, Desmond. *The Ties That Bind: Intelligence Cooperation Between the UKUSA Countries*. London: Allen & Unwin, 1985.
- RIMSA, Kostas. “*Welcome to Canada*”. In: HAMILTON, Dwight. *Inside Canadian Intelligence – Exposing the New Realities of Espionage and International Terrorism*. Toronto: Dundurn Press, 2006, (pp. 87-98).
- ROACH, Kent. *September 11: Consequences for Canada*. Montreal/Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2003.
- ROBINSON, Jeffrey. *A globalização do crime*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.
- ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. *Relações Internacionais: teorias e agendas*. Brasília: IBRI, 2002.

- RODRIGUES, Valdeci. “Cardoso: ‘Abin é órgão sem controle’”. In: *Jornal do Brasil*, 01/12/2000 Disponível em <http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/politica/2000/11/30/jorpol20001130007.html> (acesso em 25/03/2008).
- RORATTO, João Manoel; CARNIELLI, Beatrice Laura. “O pensar e a criação de um organismo de Inteligência Federal no Brasil: antecedentes históricos”. In: *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília, DF, v. 2 n. 2, abr. 2006 (pp. 9-35).
- ROSEN, Philip. “*The Canadian Security Intelligence Service*”. Ottawa: Library of Parliament – Parliamentary Information and Research Service – Library of Parliament Research Publications (PB-84-27E), Revised 24 January 2000.
- ROSEN, Philip. “*The Communications Security Establishment - Canada's Most Secret Intelligence Agency*”. Ottawa: Library of Parliament – Parliamentary Information and Research Service – Library of Parliament Research Publications (PB-343E), 1993.
- ROSENAU, James. *The Scientific Study of Foreign Policy*, rev. ed. London: Frances Pinter, 1980, pp. 19-31.
- ROY, Olivier. *Las ilusiones del 11 de septiembre – el debate estratégico frente al terrorismo*. Buenos Aires:Fondo de Cultura Económica, 2003.
- ROYDEN, Barry G. “*Tolkachev, A Worthy Successor to Penkovsky*”, in: *Studies in Intelligence- Unclassified Edition*, Vol 47, nº 3, 2003.
- RUDGERS, David F. *Creating the Secret State: The Origins of the Central Intelligence Agency, 1943-1947*. Lawrence, KS: University of Kansas Press, 2000.
- RUSSELL, Frank. *Information Gathering in Ancient Greece*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1999.
- SALLOT, Jeff. *Nobody Said No*. Toronto: Lorimer, 1979.
- SAMPAIO, João A . S. *A Ordem Internacional*. Rio de Janeiro: EGN, 1992.
- SANTI, Marcos Evandro Cardoso. “O Paradoxo da Atuação do Congresso Nacional na Democracia” (*separata*). Brasília, 2007.
- SANTI, Marcos Evandro Cardoso. *Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2007.
- SANTOS, Jair Lima. *Tribunal de Contas da União e Controles Estatal e Social da Administração Pública*. Curitiba: Juruá, 1ª edição, 4ª tiragem, 2006.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. “Controles parlamentares e os militares no Brasil: audiências públicas e requerimentos de informações, 1995-2004”. In: LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana Maria (orgs.). *Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005, pp. 113-139.
- SARKESIAN, Sam; WILLIAMS, John Allen; Cimbala, Stephen. *US National Security – Policymakers, Processes & Politics*. Boulder: Lynne Rienner, 4th edition, 2008.
- SAVOI, Donald. *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*. Toronto: University of Toronto Press, 4ª edição, 2004.
- SAWATSKY, John. *Men in the Shadows: The RCMP Security Service*. Toronto: Doubleday, 1980.
- SCHECTER, Jerold L.; DERIABIN, Peter S. *The Spy Who Saved the World: How a Soviet Colonel Changed the Course of the Cold War*, New York: Scribner, 1992.

- SCHILLER, Lawrence. *Into The Mirror: The Life of Master Spy Robert P. Hanssen*. Harper Collins Pub., 2002
- SCHMIDT, Brian. "On the History and Historiography of International Relations". In: Walter Carlsnaes, Thomas Risse & Beth A. Simmons (ed.). *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, 2002.
- SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. "What Democracy is... and Is Not" in Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.
- SEAMAN, Mark. *Garbo The Spy Who Saved D-Day*. Richmond (UK): Public Record Office Publications, 2000.
- SEJERSTED, Fredrik. "Intelligence Oversight in Norway". Trabalho apresentado no Seminário Making Intelligence Accountable, realizado pelos Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Human Rights Centre, Department of Law, University of Durban (UK) e Norwegian Parliamentary Oversight Committee em Oslo, 19-20 setembro de 2003.
- Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia*, de 6 a 7 de novembro de 2002 – Brasília: Abin, 2003.
- SENARCLENS, Pierre de. *La politique internationale*. Paris: Armand Colin, 3e édition, 2000.
- SETH, Ronald. *The Spy Who Wasn't Caught. The Story of Julius Silber*. London: Robert Hale 1966.
- SHANNON, Elaine; BLACKMAN, Ann. *The Spy Next Door: the Extraordinary Secret Life of Robert Philip Hanssen, the Most Damaging FBI Agent in U.S. History*. Little, Brown & Co., 2002.
- SHELDON, Rose Mary. "Toga & Dagger: Espionage in Ancient Rome." In: *MHQ: The Quarterly Journal of Military History* (Autumn 2000): 28-33. Disponível em http://www.historynet.com/wars_conflicts/ancient_medieval_wars/3028426.html.
- SHELDON, Rose Mary. *Espionage in the Ancient World: An Annotated Bibliography of Books and Articles in Western Languages*. Jefferson, NC: McFarland, 2002.
- SHELDON, Rose Mary. *Intelligence Activities in Ancient Rome: Trust the Gods, but Verify*. London: Frank Cass, 2005.
- SHORE, Jacques. "Intelligence Review and Oversight in Post-9/11 Canada." In: *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 19: 456-479, 2006.
- SHUGARMAN, David P.; Reg WHITAKER, Reg (eds.), *Federalism and Political Community – Essays in Honour of Donald Smiley*. Peterborough: Broadview Press, 1989.
- SHULSKY, Abraham. *Silent warfare: understanding the world of intelligence*. New York: Brassey's, 1992.
- SHULTZ, Richard H; GODSON, Roy & QUESTER, George H. *Security Studies for the 21st Century*. Brassey's, 1997.
- SILVA, Francisco Rodrigues da. *CPI's federais, estaduais, municipais: poderes e limitações*. Recife: Ed. Bagaço, 2000.
- SILVA, Golbery do Couto e Silva. *Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 3ª ed., 1981.

- SILVA, Golbery do Couto e Silva. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2ª ed., 1967.
- SILVA, Golbery do Couto e Silva. *Geopolítica e Poder*. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2003.
- SILVA, Golbery do Couto e Silva. *Planejamento Estratégico*. Brasília: Ed. UnB, 2 ed., 1981.
- SILVA, Hélio. *O Poder Militar*. Porto Alegre: L&PM, 1984.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 20ª edição, 2002.
- SILVA, Leonardo Peter da. “Princípios fundamentais da administração judiciária.” In: *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 886, 6 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7666>>. Acesso em 17/12/2007.
- SILVEIRA, Cláudio de C. *A Formação dos Oficiais da Marinha do Brasil : educação, profissão, pensamento estratégico (1978-2001)*, Tese de Doutorado, IFCH-UNICAMP, 2002.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil – De Getúlio a Castello (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 11ª edição, 1996.
- SMITH, Michael. *The Spying Game – the Secret History of British Espionage*. London: Politico's, 2004.
- SOARES, Samuel, *As Antinomias das Relações Civis-Militares no Brasil : Das Velhas às Novas Ameaças*, texto apresentado no Seminário Brasil-Argentina e as Novas Ameaças, NEE-UNICAMP/CELA-UNESP, agosto de 2001, digit.
- SOHR, Raúl, *Las Guerras que nos Esperan*. Santiago (Chile): Ediciones B, 2000.
- SOUTOU, Georges-Henri. *La guerre de Cinquantes Ans: Les relations Est-Ouest 1943-1990*. Paris: Fayard, 2001.
- STARNES, John. *Closely Guarded: a Life In Canadian Security and Intelligence*. Toronto: University of Toronto Press, 1998.
- STEELE, Robert David. *On Intelligence: Spies and Secrecy in an Open World*. Oakton, Virginia: OSS International Press, 2001.
- STEPAN, Alfred. *Os Militares: da Abertura à Nova República*. Tradução de Adriana Lopez e Ana Luíza Amendola. Rio de Janeiro: paz e Terra, 1996.
- STEVENSON, William. *A Man Called Intrepid – The Secret War*. Guilford, CT: The Lyons Press, 2000.
- STIEBER, Wilhelm J. C. E. *Spion des Kanzlers. Die Enthüllungen von Bismarcks Geheimdienstchef*. Broschiert: DTV Deutscher Taschenbuch, 1986.
- STURTEVANT, Mary. “Congressional Oversight of Intelligence: One Perspective”. In: *American Intelligence Journal*, National Military Intelligence Association (Summer 1992). Disponível em: <http://www.fas.org/irp/eprint/sturtevant.html>.
- SUN TZU. *A Arte da Guerra*. Tradução de Armando Serra de Menezes. Rio de Janeiro: Bibliex, 2003.
- SUN TZU. *A Arte da Guerra*. Tradução para a língua inglesa de Thomas Cleary. São Paulo: Editora Pensamento (traduzido para o português por Euclides Calloni e Cleusa Wosgrau).

- SUPPERSTONE, Michael. “*The Law relating to Security in Great Britain*”. In: ROBERTSON, Ken G.. *British and American Approaches to Intelligence*. Basingstoke: Macmillan, 1987.
- SUVOROV, Viktor. *A espionagem militar soviética*. Rio de Janeiro: Record, 1984.
- TAPIA-VALDÉS, Jorge A. “*A Typology of National Security Policies*”. In: *Yale Journal of World Public Order*, 9(10), 1982.
- TETLEY, William. *The October Crisis, 1970: An Insider's View*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2007.
- THE INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES. *Submission on Intelligence Governance and Oversight in South Africa to the Ministerial Review Commission on intelligence by The Institute for Security Studies*. Published in May 11th, 2007. Disponível em <http://www.intelligence.gov.za/Ministerial%20Review%20Commission/Submissions/Submission%20%20-%20ISS1%20on%20Intelligence.pdf> (acesso em 01/01/2008).
- THOMAS, Gordon. *Mossad – La historia secreta*. Buenos Aires: Javier Vergara Editor, 2000.
- THOMAS, Paul G. “*The Changing Nature of Accountability*”. In B. Guy Peters and Donald J. Savoie (eds.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Canadian Centre for Management Development, 1998.
- THOMPSON, John. “*Friends in High Places*”. In: HAMILTON, Dwight. *Inside Canadian Intelligence – Exposing the New Realities of Espionage and International Terrorism*. Toronto: Dundurn Press, 2006, (pp. 23-34).
- TODD, Emmanuel, *Após o Império: ensaio sobre a decomposição do sistema americano*. Lisboa: Edições 70, 2002.
- TODD, Paul; BLOCH, Jonathan. *Global Intelligence – The World's Secret Services Today*. Dhaka: University Press Ltd., 2003.
- TUCHMAN, Barbara W. *A Marcha da Insensatez*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1989.
- TULARD, Jean. *Joseph Fouché*. Paris: Fayard, 1998.
- U.S. CONGRESS. Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community. *Preparing for the 21st Century – An Appraisal of U.S. Intelligence*. Washington, D.C., March 1st, 1996 (disponível em <http://www.gpoaccess.gov/int/report.html>).
- U.S. CONGRESS. Permanent Select Committee on Intelligence House of Representatives, One Hundred Fourth Congress, 1996. *IC21: The Intelligence Community in the 21st Century. Staff Study*. Disponível em http://www.access.gpo.gov/congress/house/intel/ic21/ic21_toc.html.
- U.S. GOVERNMENT. Central Intelligence Agency. *A Look Back... George Washington: America's First Military Intelligence Director*. Disponível em: <https://www.cia.gov/news-information/featured-story-archive/george-washington.html>.
- U.S. GOVERNMENT. Central Intelligence Agency. *Intelligence in the Civil War*. Disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/additional-publications/civil-war/index.html>.
- U.S. GOVERNMENT. Central Intelligence Agency. *World Factbook 2007*. Disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>.

U.S. GOVERNMENT. Department of Justice. Commission for Review of FBI Security Programs. “*A Review of FBI Security Programs*”. March 2002. Disponível em <http://www.fas.org/irp/agency/doj/fbi/websterreport.html> (acesso em 01/11/2007).

U.S. GOVERNMENT. Department of Justice. Office of the Inspector General. *A Review of the FBI's Performance in Deterring, Detecting, and Investigating the Espionage Activities of Robert Philip Hanssen - Unclassified Executive Summary* (August 2003).

U.S. GOVERNMENT. Director of Central Intelligence, *Abstract of Report of Investigation: The Aldrich H. Ames Case: an Assessment of CIA's Role in Identifying Ames as an Intelligence Penetration of the Agency*, October 21, 1994. Disponível em <http://www.loyola.edu/dept/politics/intel/hitzrept.html> (acesso em 08/12/2005).

U.S. GOVERNMENT. Office of the Director of National Intelligence. “*An Overview of the United States Intelligence Community*”. Washington, 2007.

U.S. SENATE. Senate Select Committee on Intelligence. *Report of the Select Committee on Intelligence on the Use by the Intelligence Community of Information Provided by the Iraqi National Congress*. Washington, D.C., September 8, 2006. 109th Congress, 2d Session. Report 109-330.

UGARTE, José Manuel. “Controle Público da Atividade de Inteligência: a Procura de Legitimidade e Eficácia”. Tradução de Jamili Sara Manzur Baroud. In: Brasil. Congresso Nacional. *Anais do Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia, de 6 a 7 de novembro de 2002*. Brasília: Abin, 2003, pp. 89-145.

UGARTE, José Manuel. “*La actividad de inteligencia en América Latina y el surgimiento de la inteligencia criminal: Nuevos y viejos paradigmas, en un panorama en evolución*”. Trabalho apresentado no XXVII Congresso da *Latin American Studies Association* (LASA), em Montreal, 2007.

UGARTE, José Manuel. “*La relación entre inteligencia y política, y sus consecuencias en las estructuras y normas de los Sistemas de Inteligencia*”. Trabalho apresentado no I Seminário Internacional de Inteligência, em Brasília, dezembro de 2005.

UGARTE, José Manuel. “*Sistema Nacional de Inteligencia argentino, Cambiar ya!*” Trabalho apresentado no XXII Congresso da *Latin American Studies Association* (LASA), em Miami, 2000.

UGARTE, José Manuel. *Control Público de la Actividad de Inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa*. (Paper presented to the International Seminar “Post-Globalización: Redefinición de la Seguridad y la Defensa Regional en el Cono Sur”, carried by the Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, in Buenos Aires, 2002).

UGARTE, José Manuel. *Legislación de Inteligencia*. Buenos Aires: Editorial Dunken, 2000, e Guatemala: Wola-Sedem, 2001.

USTRA, Carlos Alberto Brillante. *A Verdade Sufocada – a história que a esquerda não quer que o Brasil conheça*. Brasília: Editora Ser, 2ª edição, 2006.

USTRA, Carlos Alberto Brillante. *Rompendo o Silêncio*. Brasília: Editerra, 1987.

VAILLÉ, Eugène. *Le Cabinet noir*. Paris: P.U.F., 1950.

VALERIANO, Dalton L. *Gerenciamento Estratégico e Administração por Projetos*. São Paulo: Makron Books, 2001.

- VASCONCELLOS, Carlos Alberto B., *O Atlântico Sul e a Ordem Internacional*. Rio de Janeiro: EGN, 1992.
- VASCONCELOS, Edson Aguiar de. *Controle Administrativo e Parlamentar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.
- VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark. *International Relations Theory – Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*. 3rd edition. Boston: Longman Publishers, 1999.
- WISE, David A. *The Bureau and the Mole: The Unmasking of Robert Philip Hanssen, the Most Dangerous Double Agent in FBI History*. Atlantic Monthly Press, 2003.
- VOLKMAN, Ernest. *Espionage: the Greatest Spy Operations of the 20th Century*. New York: John Wiley & Sons, 1995.
- VOLKMAN, Ernest. *Spies – The Secret Agents Who Changed the Course of History*. New York: John Wiley & Sons, 1994.
- VOLKMAN, Ernest. *The History of Espionage*. London: Carlton Books, 2007.
- WALKER, Mabel G. *Fenian Movement*. Ralph Myles Pub, 1969.
- WALTZ, Kenneth. *Teoria das Relações Internacionais*. Tradução de Maria Luísa Felgueiras Gayo. Lisboa: Gradiva, 2002.
- WALTZ, Kenneth. *Teoria das Relações Internacionais*. Tradução de Maria Luísa Felgueiras Gayo. Lisboa: Gradiva, 2002.
- WARK, Wesley. “Canada and the Intelligence Revolution”. In: Heike Bungert, Jan Heitmann & Michael Wala (editors). *Secret Intelligence in the Twentieth Century*. London-Portland: Frank Cass, 2003, pp. 176-191.
- WARNER, Michael (ed.). *Central Intelligence: Origin and Evolution*. Washington, DC: Center for the Study of Intelligence – Central Intelligence Agency, 2001.
- WEFFORT, Francisco. *O Populismo na Política Brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- WEINER, Tim. *Legacy of Ashes – The History of the CIA*. New York: Doubleday, 2007.
- WELLS, Paul. “Gray Fog works magic in the House – and all is quiet”. In: *National Post* (23/10/1999).
- WESTERFIELD, H. Bradford (ed.). *Inside CIA’s Private World*. New Haven: Yale University Press, 1995.
- WHITAKER, Reg. “Access to Information and Research on Security and Intelligence: The Canadian Situation”. In: HANKS, Peter; MCCAMUS, John D. (eds.). *National Security: Surveillance and Accountability in a Democratic Society*. Cowansville, Québec: Éditions Yvon Blais, 1989, pp. 183–196.
- WHITAKER, Reg. “Canada: the RCMP scandals”. In: MARKOVITS, Andrei S.; SILVERSTEIN, Mark (eds.). *The Politics of Scandal: Power and Process in Liberal Democracies*. New York: Holmes & Meier, 1988, pp. 38–61.
- WHITAKER, Reg. “Designing a Balance between Freedom and Security”. In: FLETCHER, Joseph (ed.). *Ideas in Action: Essays on Politics and Law in Honour of Peter Russell*. Toronto: University of Toronto Press, 1999 (126-149).
- WHITAKER, Reg. *The End of Privacy – How total surveillance is becoming a reality*. New York: The New Press, 1999.

- WHITAKER, Reg; HEWITT, Steve. *Canada and the Cold War*. Toronto: James Lorimer & Company, 2003.
- WINTERBOTHAM, Fred W.. *Enigma, o segredo de Hitler*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1978.
- WISE, David. *Nightmover: How Aldrich Ames sold the CIA to the KGB for \$4.6 Million*. HarperCollins, 1995.
- WISE, David. *Spy: the Inside Story of How the FBI's Robert Hanssen Betrayed America*. Random House, Inc., 2003.
- WOLF, Markus. *O homem sem rosto*. Rio de Janeiro: Record, 1997.
- ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil democracia. Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- ZIMMERMANN, Augusto. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 3ª edição, 2004.
- ZOLA, Émile. “*J'accuse!*”. Disponível em <http://fr.wikisource.org/wiki/J%27accuse>.
- ZWEIG, Stefan. *Fouché*. Paris: LGF – Livre de Poche, 2000.
- ZWEIG, Stefan. *Momentos decisivos da humanidade*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

Legislação

Brasil

- Brasil. Constituição Política do Império do Brasil, de 24 de março de 1824.
- Brasil. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.
- Brasil. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.
- Brasil. Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998.
- Brasil. Decreto-Lei nº 4.783, de 5 de outubro de 1942.
- Brasil. Decreto-Lei nº 5.163, de 31 de dezembro de 1942.
- Brasil. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.
- Brasil. Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964.
- Brasil. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.
- Brasil. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.
- Brasil. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.
- Brasil. Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997.
- Brasil. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

Brasil. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

Brasil. Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005.

Brasil. Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990, convertida na Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990.

Brasil. Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004.

Brasil. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

Brasil. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

Brasil. Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar).

Brasil. Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969 (Código de Processo Penal Militar).

Brasil. Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890.

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

Brasil. Decreto nº 23.873, de 15 de fevereiro de 1934.

Brasil. Decreto nº 7, de 3 de agosto de 1934.

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

Brasil. Decreto nº 27.583, de 14 de dezembro de 1949.

Brasil. Decreto nº 27.930, de 27 de março de 1950.

Brasil. Decreto nº 42.687, de 21 de novembro de 1957.

Brasil. Decreto nº 42.688, de 21 de novembro de 1957.

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

Brasil. Decreto nº 46.508-A (reservado), de 20 de julho de 1959.

Brasil. Decreto nº 46.804, de 11 de setembro de 1959.

Brasil. Decreto nº 54.303, de 24 de setembro de 1964.

Brasil. Decreto nº 60.417, de 11 de março de 1967.

Brasil. Decreto nº 60.664, de 2 de maio de 1967.

Brasil. Decreto nº 60.940, de 4 de julho de 1967.

Brasil. Decreto nº 68.447, de 30 de março de 1971.

Brasil. Decreto nº 68.448, de 31 de março de 1971.

Brasil. Decreto nº 73.284, de 10 de dezembro de 1973.

Brasil. Decreto nº 79.030, de 23 de dezembro de 1976.

Brasil. Decreto nº 95.638, de 13 de janeiro de 1988.

Brasil. Decreto nº 96.814, de 28 de setembro de 1988.

Brasil. Decreto nº 96.876, de 29 de setembro de 1988.

Brasil. Decreto nº 15, de 28 de janeiro de 1991.

- Brasil. Decreto nº 16, de 28 de janeiro de 1991.
- Brasil. Decreto s/n de 23 de dezembro de 1992.
- Brasil. Decreto nº 967, de 29 de outubro de 1993.
- Brasil. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994.
- Brasil. Decreto nº 1.895, de 6 de maio de 1996.
- Brasil. Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997.
- Brasil. Decreto nº 2.910, de 29 de dezembro de 1998.
- Brasil. Decreto nº 2.942, de 18 de janeiro de 1999.
- Brasil. Decreto nº 3.203, de 8 de outubro de 1999.
- Brasil. Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002.
- Brasil. Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002.
- Brasil. Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002.
- Brasil. Decreto nº 5.196, de 24 de agosto de 2004.
- Brasil. Decreto nº 5.301, de 9 de dezembro de 2004.
- Brasil. Decreto nº 5.417 de 13 de abril de 2005.
- Brasil. Decreto nº 5.584, de 18 de novembro de 2005.
- Brasil. Decreto nº 5.609, de 9 de dezembro de 2005.
- Brasil. Decreto nº 5.387, de 10 de julho de 2006.
- Brasil. Decreto nº 6.408, de 24 de março de 2008.
- Brasil. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006 [Resolução nº 1, de 2006 – CN].
- Brasil. Congresso Nacional. Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência. Regimento Provisório da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência, aprovado em 6 de abril de 2005.
- Brasil. Congresso Nacional. Proposta de Delegação Legislativa nº 1, de 28 de maio de 1979.
- Brasil. Mensagem (SF) nº 135, de 2000 (MSG 618/2000, na origem), encaminhada ao Senado Federal em 03/05/2000. *Diário do Senado Federal*, 27/06/2000, pp. 13707-13710.
- Brasil. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.968, de 11 de maio de 1964. Exposição de Motivos.
- Brasil. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 100, de 09 de março de 1979.
- Brasil. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.873, de 5 de abril de 2006.
- Brasil. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.386, de 21 de junho de 2007.

Brasil. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.542, de 5 de dezembro de 2007.

Brasil. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.651, de 19 de setembro de 1997.

Exposição de Motivos Conjunta nº 052-A – CMPR/MARE, de 29/08/1997. *Diário da Câmara dos Deputados*, 27/09/1997, pp. 30090 e ss.

Brasil. Ministério da Justiça. Portaria nº 1.300, de 4 de setembro de 2003.

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007.

Canadá²²⁷⁶

Canadá. *Constitution Act (British North America Act)*, 1867.

Canadá. *Constitution Act*, 1982.

Canadá. *Canadian Chart of Rights and Freedoms*, 1982.

Canadá. *Criminal Code*, 1985.

Canadá. *Access to Information Act*, 1985.

Canadá. *Aeronautics Act*, 1985.

Canadá. *Anti-Terrorism Act*, 2002.

Canadá. *Canada Border Services Agency Act (CBSA Act)*, 2005.

Canadá. *Canada Evidence Act*, 1985.

Canadá. *Canadian Air Transport Security Authority Act*, 2002.

Canadá. *Canadian Food Inspection Agency Act*, 1997.

Canadá. *Canadian Human Rights Act*, 1985.

Canadá. *Canadian Security Intelligence Service Act (CSIS Act)*, 1984.

Canadá. *Charities Registration (Security Information) Act*, 2001 (CRSIA).

Canadá. *Citizenship Act*, 1985.

Canadá. *Customs Act*, 1985.

Canadá. *Department of Public Safety and Emergency Preparedness Act*, 2005 (PSEP Act).

Canadá. *Emergency Preparedness Act*, 1985.

Canadá. *Export and Import Permits Act*, 1985.

Canadá. *Export Control List*, 1989.

²²⁷⁶ As leis canadenses são referidas apenas pelos nomes, sendo incomum alusão expressa à data de sua produção ou mesmo ao ano em que foi feita determinada norma. Por exemplo, a lei de criação do CSIS, o *CSIS Act*, é de 1984, mas a referência ao dispositivo é – conforme estabelecido nele próprio – apenas *CSIS Act*. Apenas para fins ilustrativos, são registrados nesta bibliografia os anos de elaboração – ou reforma – da lei, de modo que o leitor possa melhor situar-se cronologicamente.

- Canadá. *Foreign Missions and International Organizations Act*, 1991.
- Canadá. *Immigration and Refugee Protection Act*, 2001.
- Canadá. *Immigration and Refugee Protection Regulations*, 2002.
- Canadá. *Income Tax Act*, 1985.
- Canadá. *Inquiries Act*, 1985.
- Canadá. *International Transfer of Offenders Act*, 2004.
- Canadá. *National Defence Act*, 1985.
- Canadá. *Official Languages Act*, 1969.
- Canadá. *Passenger Information (Customs) Regulations*, 2003.
- Canadá. *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, 2000.
- Canadá. *Privacy Act*, 1985.
- Canadá. *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, 2000 (PCMLTFA).
- Canadá. *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Regulations*, S.O.R./2002-184.
- Canadá. *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Suspicious Transaction Reporting Regulations*, S.O.R./2001-317.
- Canadá. *Public Safety Act*, 2002.
- Canadá. *Public Service Labour Relations Act*, 2003.
- Canadá. *Royal Canadian Mounted Police Act, 1985 (RCMP Act)*.
- Canadá. *Security Information Act*, 2002.
- Canadá. *Security Offenses Act*, 1984.
- Canadá. *Rules of Procedure of the Security Intelligence Review Committee in Relation to Its Function Under Paragraph 38(C) of The Canadian Security Intelligence Service Act*, 1985.
- Canadá. House of Commons of Canada. *Bill C-81. Na Act to establish the National Security Committee of Parliamentarians (first reading, November 24, 2005)*.
- Canadá. *Executive Order. Exempt Personal Information Bank Order No. 13 (RCMP)*, S.O.R./90-149.
- Canadá. *Executive Order. Exempt Personal Information Bank Order No. 14 (CSIS)*, S.O.R./92-688.
- Canadá. *Executive Order. Exempt Personal Information Bank Order No. 25 (RCMP)*, S.O.R./93-272.

Outros Países

Argentina. *Ley de Inteligencia Nacional* (Nº 25.520, de 2001).

Estados Unidos da América. *Freedom of Information Act of 1974*.

Estados Unidos da América. *Freedom of Information Reform Act of 1978*.

Estados Unidos da América. *Intelligence Identities Protection Act of 1982*.

Estados Unidos da América. *National Security Act of 1947*.

Portugal. Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (Lei nº 30/84, de 5 de setembro, alterada pela Lei Orgânica nº 4/2004, de 6 de novembro).

Reino da Bélgica. *Loi organique du contrôle des services de police et de renseignements*, de 18 de julho de 1991.

Reino da Holanda. *Intelligence and Security Services Act 2002*.

Reino Unido. *Intelligence Services Act 1994*.

Reino Unido. *Colonial Law Validity Act, 1931*.

República Federal da Alemanha. *Act governing the Parliamentary Control of Intelligence Activities by the German Federation. Parliamentary Control Panel Act (PKGrG), April 1978*.

República Italiana. *Legge 24 ottobre 1977, n. 801*.

Internacional

Convenção Americana de Direitos Humanos, o Pacto de San José da Costa Rica, 22 de novembro de 1969.

Convenção Europeia de Direitos Humanos, assinada em Roma, 4 de novembro de 1950.
Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, 23 September 1971.

Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 10 March 1988.

Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, 16 December 1970.

Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, 14 September 1963.

Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, 1 March 1991.

Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (com anexos), 3 March 1980.

Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents, 14 December 1973

International Convention Against the Taking of Hostages, 17 December 1979.

International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, 14 September 2005.

International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, 15 December 1997.

International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 9 December 1999.

Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation (supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation), 24 February 1988.

Protocol to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, 10 March 1988.

Resolution 1373 (2001). Adopted by the United Nations Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001.

Recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional contra Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo (disponíveis em http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379_32235720_1_1_1_1_1.00.html, acesso em 08/02/2008).

Atas

Brasil. Atas das Sessões do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Brasil. Congresso Nacional. Atas das Reuniões da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional.

Brasil. Congresso Nacional. Atas das Reuniões da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “dos Correios”.

Brasil. Congresso Nacional. Atas das Reuniões da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “dos Cartões Corporativos”.

Brasil. Senado Federal. Atas das Reuniões da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal.

Brasil. Câmara dos Deputados. Atas das Reuniões da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.

Brasil. Câmara dos Deputados. Atas das Reuniões da Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.

Canadá. Senado do Canadá. Atas das Reuniões da Comissão Permanente de Segurança Nacional e Defesa do Senado do Canadá (*Standing Senate Committee on National Security and Defence*).

Canadá. Senado do Canadá. Atas das Reuniões da Comissão Especial do Senado do Canadá para a Lei Antiterrorismo (*Special Senate Committee on the Anti-Terrorism Act*).

Periódicos

Correio Braziliense

Folha de São Paulo

Gazeta Mercantil

Jornal de Brasília

Jornal do Brasil

Jornal do Senado

Le Monde

Le Monde Diplomatique

National Post

O Estado de São Paulo

O Globo

Pravda

Revista Época

Revista Isto É

Revista Veja

The Globe and Mail

The New York Times

The Times

The Washington Post

Times Colonist

Toronto Star

Valor Econômico

Zero Hora

Entrevistas

Entrevistados no Brasil

Luís Antônio do Prado Ribeiro. Entrevista concedida ao programa Fantástico, da Rede Globo, em 01/05/2005 (*A verdade sobre o atentado do Riocentro*). Disponível em <http://fantastico.globo.com/Jornalismo/Fantastico/0,,AA955050-4005,00.html>, acesso em 08/06/2007.

Foram realizadas entrevistas com 17 pessoas da comunidade de inteligência brasileira. Os entrevistados, civis e militares, alguns aposentados, mas outros ainda na ativa, ocupam ou ocuparam diferentes posições na hierarquia dos serviços secretos brasileiros, inclusive alguns com cargos de alta direção. Também foram entrevistados 7 parlamentares, dos quais 6 ainda possuem mandato eletivo. Uma vez que a maioria pediu que se guardasse sigilo sobre sua pessoa, optou-se por não citar qualquer nome entre os entrevistados brasileiros pelo autor desta pesquisa.

Entrevistados no Canadá, entre abril e agosto de 2006

Acadêmicos

Bernard Duhaime, *Professeur, Département de sciences juridiques, Université du Québec à Montréal.*

Federico Velasquez, *Human Security Centre, University of British Columbia.*

Jean Dauldelin, *Assistant Professor, Carleton University, Ottawa.*

Peter Leuprecht, *Directeur, Institut d'études internationales de Montreal, Université du Québec à Montréal.*

Martin Rudner, *Director of the Canadian Centre for Security and Intelligence Studies.*

Reg Whitaker, *Professor, York University.*

Sean Burges, *Assistant Professor, Carleton University, Ottawa.*

Stuart Farson, *Adjunct Professor, Simon Frasier University, Burnaby.*

No Governo do Canadá

Anna Gray, *DG Intelligence Requirements and Strategic Integration, Criminal Intelligence Directorate, RCMP.*

Arnold Zeman, *Assistant Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service.*

Eva Punklett, *Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service.*

Giovanni Cotroneo, *Analyst, Canadian Security Intelligence Service.*

Henry Molot, *Senior General Counsel, Department of Justice.*

Joanne Weeks, *Executive Director, Office of the Communications Security Establishment Commissioner.*

Matina Kokkas, *Analyst, Transportation Security Strategy, Transport Canada.*

Michael Kergin, *Special Advisor to the Premier, Office of the Premier, Ontario.*
 Paul Kennedy, *Chair, Commission for Public Complaints Against the Royal Canadian Mounted Police.*
 Peter Jones, *Senior Policy Analyst, Security and Intelligence Secretariat, Privy Council Office.*
 Richard Evans, *Director General, National Security Legislative Affairs Branch, Criminal Intelligence Directorate, RCMP.*
 Robert Fahlman, *Deputy Director General, Criminal Intelligence Service Canada (atual Direto-Geral do CISC).*
 Ronald G. Atkey, *Lawyer, former Chair of the Security Intelligence Review Committee.*
 Timothy Farr, *Associate Executive Director, Security Intelligence Review Committee.*

No Parlamento do Canadá

Andrew Bartholomew Chaplin, *Clerk, Standing Committee on National Defense, House of Commons.*
 Angela Crandall, *Clerk, Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, House of Commons.*
 François Michaud, *Committee Clerk, Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, Senate of Canada.*
 Gerald Schmitz, *Principal Analyst, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.*
 James Cox, *Analyst, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.*
 James Lee, *Analyst, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.*
 Philip Rosen, *Senior Analyst, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.*
 Steven James, *Analyst, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.*

Homepages e outros sítios na internet:

<http://csec-ccst.gc.ca/>
<http://ddp-ext.worldbank.org>
<http://intelligence.house.gov/>
<http://intelligence.senate.gov/>
<http://lois.justice.gc.ca/en/const/index.html>
<http://members.shaw.ca/kcic1/cdnwtc.html>
<http://www.abin.gov.br>
<http://www.abraic.org.br>
<http://www.access.gpo.gov/>
<http://www.accountability21.net/>
<http://www.archives.gov/>
<http://www.asio.gov.au>
<http://www.bletchleypark.org.uk>
[http://www.breitbart.com/article.php?id=D8I0QCG80&show_article=1.](http://www.breitbart.com/article.php?id=D8I0QCG80&show_article=1)
<http://www.camara.gov.br>
<http://www.camera.it/bicamerale/sis/home.htm>
<http://www.canada.gc.ca/home.html>
<http://www.casis.ca/>

<http://www.catsa-acsta.gc.ca/>
<http://www.cbc.ca/news/airindia/>
<http://www.cbsa.gc.ca/>
<http://www.ccg-gcc.gc.ca/>
<http://www.census.gov/ipc/www/idb/>
<http://www.cgu.gov.br/>
<http://www.cia.gov>
<http://www.cic.gc.ca/>
<http://www.cisc.gc.ca/>
<http://www.cnmp.gov.br/>
http://www.comiteri.be/index_fr.html
<http://www.cpc-cpp.gc.ca/>
<http://www.cra-arc.gc.ca/>
<http://www.cse-cst.gc.ca/>
<http://www.csis-scrc.gc.ca>
<http://www.csis-scrc.gc.ca/en/itac/itac.asp>
<http://www.dfait.gc.ca/>
<http://www.dni.gov>
<http://www.ec.gc.ca/>
<http://www.elections.ca/>
<http://www.electionsequbec.qc.ca>
<http://www.fas.org/irp/index.html>
<http://www.fatf-gafi.org>
<http://www.fbi.gov>
<http://www.fin.gc.ca/>
<http://www.fintrac.gc.ca/>
<http://www.forces.gc.ca/site/index.html>
<http://www.gc.ca/home.html>
<http://www.gouv.qc.ca/portail/quebec/pgs/commun>
<http://www.hc-sc.gc.ca/>
<http://www.iafie.org/>
<http://www.ialeia.org/>
<http://www.igis.gov.au/>
<http://www.infocom.gc.ca/>
<http://www.inspection.gc.ca/>
<http://www.intelligence.gov>
<http://www.intelligence.gov.za/>
<http://www.intelligenceconsortium.org/index.htm>
<http://www.isanet.org/>
<http://www.jtf2.forces.gc.ca/>
<http://www.justice.gc.ca>
<http://www.majorcomm.ca/>
<http://www.mi5.gov.uk>
<http://www.milnet.com/index-IE.html>
<http://www.mpm.gov.br>
<http://www.nationalarchives.gov.uk>
<http://www.nrcan-rncan.gc.ca/com/>
<http://www.nsa.gov>
<http://www.nuclearsafety.gc.ca/>
<http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/index.htm>

<http://www.opp.ca/>
<http://www.parl.gc.ca>
<http://www.passengerprotect.gc.ca/>
<http://www.pco-bcp.gc.ca>
<http://www.phac-aspc.gc.ca/>
<http://www.planalto.gov.br>
<http://www.planalto.gov.br/gsi/saei/>
<http://www.pm.gc.ca/eng/default.asp>
<http://www.privcom.gc.ca/>
<http://www.publicsafety.gc.ca/>
<http://www.publicsafety.gc.ca/abt/wwa/igcsis/igcsis-en.asp>
<http://www.rcmp-grc.gc.ca/>
<http://www.sen.parl.gc.ca/>
<http://www.senado.gov.br>
<http://www.senat.fr>
http://www.sirc.gc.ca/nwsspr/spcdsc/20051220_brasilia-eng.html
<http://www.sirc.gc.ca/nwsspr/spcdsc/index-eng.html>
<http://www.sis.gov.uk>
<http://www.statcan.ca>
<http://www.suretequebec.gouv.qc.ca/>
<http://www.tbs-sct.gc.ca/>
<http://www.tc.gc.ca/>
<http://www.tcu.gov.br>
<http://www.ternuma.com.br/>
<http://www.thecanadianencyclopedia.com>
<http://www.thecommonwealth.org/>
<http://www.un.org>
<http://www.verfassungsschutz.de>
<http://www.whitehouse.gov/omb/>
<http://www.whitehouse.gov/pfiab/>
<http://www.winwinpartner.com/index.html>
<http://www.worldbank.org>
<https://www.cni.es/>

Filmografia

São muitos os filmes sobre espionagem e atividade de inteligência. Dentre os que podem instruir sobre casos reais ou técnicas empregadas convém citar:

“11 de Setembro – Eles já sabiam” (*September 11th - Comission Report*), de Leigh Scott (EUA, 2006)

“11 de Setembro” (*11 09 01*), de Alain Brigand (Inglaterra, 2002)

“A Caçada ao Outubro Vermelho” (*The Hunt for Red October*), de John Mactiernan (EUA, 1990)

- “A Soma de Todos os Medos” (*The Sum of All Fears*), de Phil Alden Robinson (EUA, 2001)
- “Inimigo do Estado” (*Enemy of the State*), de Tony Scott (EUA, 1998)
- “Jogo de Espiões” (*Spy Game*), de Tony Scott (Inglaterra, 2001)
- “Jogos de Espiões” (*Spy Games*), de Ilkka Jarvilaturi (EUA, 1999)
- “Jogos Patrióticos” (*Patriot Games*), de Philip Noyce (EUA, 1992)
- “*Master Spy: The Robert Hanssen Story*”, de Lawrence Schiller (EUA, 2002).
- “Munique, 1972 – Um Dia em Setembro” (*One Day In September*), de Kevin Macdonald (EUA, 1999)
- “Munique” (*Munich*), de Steven Spielberg, (EUA, 2005)
- “O Bom Pastor” (*The Good Shepherd*), de Robert de Niro (EUA, 2006)
- “O Informante” (*The Inside Man*), de Tom Clegg (EUA, 1984)
- “O Novato” (*The Recruit*), de Roger Donaldson (EUA, 2003)
- “O Suspeito da Rua Arlington” (*Arlington Road*), de Mark Pellington (EUA, 1999)
- “Pânico em Munique” (*21 Hours At Munich*), de William Graham, (EUA, 1976)
- “Quebra de Confiança” (*Breach*), de Billy Ray (EUA, 2007).
- “Syriana - A Indústria do Petróleo” (*Syriana*), de Stephen Gaghan (EUA, 2005)
- “Vôo 93” (*Flight 93*), de Peter Markle (EUA, 2006)
- “WTC-Por Trás do 11 de Setembro” (*The Hamburg Cell*), de Antonia Bird (EUA, 2005)

LISTA DE ANEXOS

Os anexos, disponíveis em CD, compreendem os seguintes documentos:

LEGISLAÇÃO

Brasil

Lei nº 4.341/1964 – Cria o SNI.

Lei nº 9.883/1999 – Cria a ABIN e institui o SISBIN.

Lei nº 11.111/2005 – Acesso a documentos públicos.

Decreto nº 4.376/2002 – Organização e funcionamento do SISBIN.

Decreto nº 5.837/2006 – Condecorações no âmbito da ABIN.

Decreto nº 6.408/2008 – Reestruturação da ABIN.

Canadá

CSIS Act

Constitution Act 1982

OUTROS

Lista de revisões (*reviews*) do SIRC até 2007.

Titularidade – nomenclatura dos cargos da ABIN e sua equivalência.