

## **A CONSOLIDAÇÃO DA ORDEM DEMOCRÁTICA NA INTELIGÊNCIA BRASILEIRA**

**Gibran Ayupe Mota**  
Abin

O instituto conhecido como Estado Democrático de Direito manifesta-se hoje na sociedade como um pilar sobre o qual se sustenta o Estado brasileiro, seu ordenamento funcional e entidades que o compõem.

Não obstante essa premissa, a construção e a arregimentação de tal pilar em nosso Estado não se operaram de forma instantânea ou mesmo consolidada. A despeito de a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 1º, estabelecer que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito, é sabido que o Direito caminha do plano deôntico para o ôntico, isto é: prescreve uma norma no campo abstrato, hipotético, com o objetivo de que a observância desta seja absorvida pela prática social – campo concreto.

Partindo de tal premissa, a atividade de Inteligência, assim como os demais entes que compõem a máquina estatal brasileira, tem por elevado e constante desafio a consolidação dos valores democráticos esculpidos em nossa Constituição Federal, quando do desempenho de suas funções legalmente estabelecidas. Tudo isso, para que tais órgãos não se manifestem como um corpo amorfo dentro do moderno organismo estatal brasileiro.

Primeiramente, cumpre que se estabeleça uma noção acerca do sentido do termo “atividade de Inteligência”. Para isso, vamos-nos da lição de Peter Gill (1994, p.5, tradução nossa): “Inteligência caracteriza-se como o produto obtenível por processo através do qual a informação é colhida, processada e, por fim, analisada.”

Sob a ótica da legislação brasileira referente à atividade de Inteligência, no caso da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, temos a seguinte definição:

Para os efeitos da 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. (BRASIL, 1999, art. 1º, §2º)

Contudo, a despeito da Inteligência, desde seus mais remotos tempos, ser visceralmente destinada aos fins acima mencionados, o seu *ethos* (modo de ser) sofreu consideráveis transformações no decorrer da história.

No século passado, com o fim do período que ficou consagrado como Guerra Fria, a atividade de Inteligência adquiriu novos contornos. Isso porque, deixava de existir o conflito ideológico comunismo versus capitalismo – o mundo assumia novos desafios.

Hoje, o Brasil e o mundo inserem-se num contexto no qual, mais do que nunca, há que se buscar maximizar oportunidades e minimizar ameaças à consecução de nossos interesses nacionais. Estamos, quer admitamos quer não, vivenciando fenômenos que se convencionou chamar de globalização (termo de viés econômico) e mundialização (na acepção da uniformização internacional dos usos e costumes).

Neste novo cenário, torna-se incontestável o papel dos órgãos e agentes públicos no que tange à obtenção de conhecimentos estratégicos e a sua transformação em valor econômico-social. Prospecção de novos mercados no exterior, implementação de políticas de proteção do conhecimento sensível, preservação e monitoramento de recursos naturais estratégicos, ações de prevenção e combate ao terrorismo, dentre outros, são tão somente alguns exemplos de novas searas que vêm sendo desbravadas pelos atuais serviços de Inteligência – como é o caso do serviço brasileiro.

Contudo, neste novo contexto, não só a tônica acerca da globalização merece destaque. Um outro elemento manifesta-se como caracterizador dessa nova era global, qual seja: a preservação intransigente dos valores democráticos. Este é um desafio que se apresenta a todo e qualquer Estado moderno quando da implementação de políticas de avanços estratégicos ou mesmo de proteção dos interesses nacionais.

Bastante ilustrativo acerca desse novo cenário é o recorrente movimento hoje sentido nas principais nações democráticas, onde, em seus respectivos parlamentos, travam-se as inflamadas discussões com vistas a ponderar entre os seguintes valores: necessidade de ampliação da segurança nacional (constantemente ameaçada pelo terrorismo internacional e outras demais investidas) e preservação das liberdades individuais. Sem dúvidas, a ponderação entre esses valores tão caros às sociedades modernas, desafiaria até mesmo a sabedoria da mitológica Temis; pergunta-se: em que ponto figuraria o fiel de sua balança?

Em 1999, com a promulgação da já referida Lei nº 9.883 – diploma legal que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) –, a preocupação que reiteradamente norteou os trabalhos do Congresso Nacional foi exatamente aquela com a preservação intransigente dos valores democráticos consagrados na Constituição Federal de 1988.

Todo o processo legislativo que deu origem à lei em questão demonstrou a consolidação do entendimento no parlamento no sentido de que, sem Inteligência, um país não alcança o status de nação soberana. Associado a este consenso, porém, não mais se concebia soberania sem democracia. A nova onda democrática reclamava da atividade de Inteligência a irrestrita observância aos imperativos da jovem Constituição de 1988, principalmente no que diz respeito aos princípios atinentes à Administração Pública e aos Direitos e Garantias Individuais.

Os mencionados Direitos e Garantias Individuais foram assentados em nossa Constituição em seu aclamado artigo 5º e desempenham um papel fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. Podem ser concebidos como o ponto nodal dos direitos dos indivíduos, isto é, manifestam-se como o limite nítido e inafastável à ingerência do Estado, quando de sua ingerência na vida dos cidadãos. É o cerco que determina até que ponto o indivíduo abre mão de sua liberdade individual, delegando-a ao Estado, a fim de que este traga à existência o ideal da paz e do bem coletivo.

Nesta toada, surge o festejado conceito do Estado Democrático de Direito, onde as normas criadas democraticamente em nome do povo pelo Legislativo são observadas e acatadas não só pelos cidadãos, mas também pelo próprio Estado que as instituiu.

Assim leciona o constitucionalista Alexandre de Moraes (2000, p. 49):

O Estado Democrático de Direito, que significa a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como pelo respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais, proclamado no caput do artigo, adotou, igualmente, no seu parágrafo único, o denominado princípio democrático, ao afirmar que ‘todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição’.

A Constituição Federal, por sua vez, consagrando o Estado Democrático como cláusula pétrea (artigo que não pode ser suprimido por meio de emenda constitucional), preceitua no artigo 1º: **“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel de Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: [...]”** (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Seguindo na esteira desse entendimento, isto é, deixando-se irradiar pelos princípios democratizantes consagrados na Constituição, no que diz respeito às atividades de Inteligência no Brasil, o artigo 1º, § 1º da Lei nº 9.883, estabelece que:

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 o Brasil seja parte ou signatário, e a legislação ordinária.

Percebe-se, pois, que, já em suas primeiras linhas normativas, o Sisbin e a Abin receberam inafastável orientação no sentido de contribuir para a preservação dos valores democráticos e a defesa da soberania nacional – um valor não se sobreporia ao outro.

Passada a fase de elaboração legislativa, o constante desafio que se apresenta atualmente para a atividade de Inteligência brasileira, assim como para os demais segmentos da Administração Pública brasileira, consiste em aprimorar meios de consolidar os princípios democráticos como um marco basilar de seu *modus operandi*. Democracia é um constante exercício de vigilância e participação popular nas questões daquilo que se convencionou denominar “coisa pública”, e não algo que tenha surgido espontaneamente ou que seja, nas palavras de Kant, imanente à determinada sociedade ou ao Estado.

Durante a década de 60 do século passado, o conflito político-ideológico manifesto sob o manto da Guerra Fria, marcou de forma indelével a história da América Latina e de várias partes do mundo. No Brasil, instalou-se um governo militar provisório, imbuído da missão de re-conduzir o País à normalidade política, valendo-se por vezes dos meios que se fizessem necessários ao alcance de tal fim.

Na década de 80, com a reabertura política sentida na América Latina, inaugurou-se um crescente movimento com a finalidade de instituir e aprimorar novas formas de controle mais amplas, sobre os mais variados setores da sociedade.

Quanto ao legado político deixado com o fim do regime militar, percebe-se depoimento descrito abaixo (STEPAN, 1999, p. 204):

O constitucionalismo e o Estado de direito – que nunca foram fortes na altamente desigual sociedade brasileira – enfraqueceram-se mais ainda. A longa crise econômica diminuiu a capacidade fiscal e moral do Estado para desempenhar um papel integrador na sociedade e para fornecer serviços básicos aos cidadãos. A autonomia e o valor conferidos às instituições da sociedade política tornaram-se cada vez mais tênues.

O livro “Transição e democracia – institucionalizando a passagem do poder” registra também o quão ainda incipiente é a experiência política no que tange à consolidação de uma transição legítima e sem maiores traumas:

Sendo idiossincrasia da democracia a alternância de poder, dela devem fazer parte também ‘as regras do jogo’ para a passagem do poder. Regras de jogo impessoais, transcendentais, duradouras, com critérios previamente definidos. (BRASIL, 2002, p. 36).

Neste contexto de redemocratização, a experiência também se fez sentir em relação aos serviços de Inteligência espalhados pelo mundo. Estes passaram então a conceber, em sua legislação e organização funcional, institutos fiscalizadores, redundando, assim, em um reconhecido aumento da legalidade, transparência e correção de suas operações precípuas.

Quanto ao singular papel desse incremento no trato com o que se convencionou chamar de “coisa pública”, cumpre ainda citar (SPECK, 2002, p. 377):

Um dos principais fundamentos da transparência dos atos governamentais é a garantia de acesso dos cidadãos às informações coletadas, produzidas e armazenadas pelas diversas agências estatais. Na relação com o poder público, o acesso livre e transparente protege o cidadão de intromissões indevidas e atos arbitrários por parte do governo e, por outro lado, é condição para a participação do cidadão e dos grupos organizados da sociedade nos processos políticos e na gestão da coisa pública e, portanto, para uma democracia mais efetiva.

Por fim, quanto aos reflexos da adoção de tais práticas para a consolidação da democracia, salienta ainda o acima referido autor (SPECK, 2002, p. 381):

Só a criação de canais permanentes de comunicação entre poder público e população pode promover uma relação de confiança entre ambos, o que, por sua vez, é fundamental para se avançar no sentido de uma gestão transparente.

Como fins almejados por todo este controle, há que se assinalar que os mesmos contribuem para que a atividade de Inteligência seja operacionalizada com legitimidade – haja vista que o controle razoável é elemento imprescindível à idéia de consolidação do regime democrático em qualquer Estado moderno – e ainda realizada com eficácia – onde os resultados da atividade de Inteligência são minuciosamente aferidos em face de objetivos previamente traçados por uma Política de Inteligência.

Maiores prerrogativas e melhores condições de trabalho são desafios que os serviços de Inteligência brasileiros (civis e militares) têm enfrentado atualmente. É imperativo que a atividade de Inteligência, enquanto atividade de Estado, tenha, por meio de uma emenda constitucional, assento na Constituição Federal de nosso País, como ocorre com as demais carreiras de relevância similar.

Já em nível de legislação infraconstitucional, é urgente e indiscutível a necessidade de que a legislação pátria seja implementada, no sentido de, explícita e detalhadamente, regulamentar a utilização das técnicas operacionais indispensáveis ao eficaz cumprimento da missão legal atribuída aos profissionais de Inteligência.

Contudo, para que todos esses avanços ocorram, o debate amplo é indispensável e salutar. Vivemos em um regime democrático no qual transparência e legalidade são faces de uma mesma moeda. O Congresso Nacional, enquanto delegatário da vontade do povo, há que ser devidamente sensibilizado e conduzido ao entendimento do que vem a ser a atividade; quais são suas atribuições legais e por quais percalços vem passando nos últimos tem-

pos, muito em razão do hiato que se criou entre órgãos de um mesmo Estado.

Percebe-se, pois, que o Brasil já deu passos decisivos no sentido de modernizar, profissionalizar e democratizar sua atividade de Inteligência. Contudo, desafios como os acima mencionados ainda são muitos e persistentes no caminho da maturação, da ampliação de legitimidade e da obtenção do merecido reconhecimento da importância da Inteligência como estratégia para a consolidação do Brasil como nação próspera e soberana.

## Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/>>. Acesso em: 07 jul. 2006.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Transição e democracia: institucionalizando a passagem do poder**. Brasília: 2002.

GILL, Peter. **Policing Politics: security intelligence and the liberal democratic state**. Inglaterra: British Library, 1994.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

SEMINÁRIO ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL: contribuições para a soberania e a democracia, 1., 2002. Brasília. **Anais...** Brasília: Abin, 2003. 567 p.

SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.