

A INTELIGÊNCIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO: soluções e impasses

Beatrice Laura Carnielli*
João Manoel Roratto**

"[...] a falha em controlar adequadamente as agências de Inteligência pode ter conseqüências muito mais catastróficas para uma nação que a maior parte de outras falhas na política."

Morton Halperin

Resumo

A atividade de Inteligência, em face de sua construção histórica e pelas suas características, ainda é cercada de certos mistérios. Contemporaneamente, o estado democrático de direito determina que suas estruturas realizem ações transparentes e baseadas na lei, abrangendo, inclusive, as de Inteligência. Assim, o controle das atividades de Inteligência faz parte da agenda de discussões políticas dos estados.

Introdução

Um dos grandes desafios enfrentados pelos governos democráticos é conciliar a ação eficiente da atividade de Inteligência e sua perfeita adequação às leis. A atividade de Inteligência, entendida como uma atividade de Estado voltada para o assessoramento dos dirigentes nacionais em temas de relevância nacional e da conjuntura internacional, nem sempre é entendida como tal pela sociedade. Nas palavras de Ugarte (2000, p.12), percebe-se como a atividade de Inteligência na Argentina era considerada contrária aos interesses da sociedade:

[...] me atrevo a qualificar de surpreendente na Argentina, que transcorreu dois meses de desempenho do novo governo sem que se conheçam denúncias de escutas telefônicas ilegais, antigo vício existente na Argentina, nem outros abusos ou atividades ilegais correspondentes à área de Inteligência. Isso me faz ratificar a presunção que sempre existiu a respeito uma estreita vinculação entre atividades ilegais de Inteligência e a vontade política imperante no país [...].

Por outro lado, a existência de um controle efetivo sobre a atividade de Inteligência não apenas se faz sentir, como começa gradativamente a viabilizar-se, por

* Doutora em educação pela UFRJ, professora Pós-Graduada em educação da Univesidade Católica de Brasília.

** Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília, instrutor de Inteligência da Esint/Abin.

exigência da difusão da consciência democrática nos diversos países. É de se notar, também, que o descaso com o controle das atividades sigilosas e a ignorância por parte da sociedade de como atua o serviço de Inteligência de seu país podem trazer prejuízos políticos irreversíveis para o Estado. Nesse sentido, Halperin (1985), citado por Ugarte (2002), observa que:

As atividades exercidas pelas agências de Inteligência e as normas de uma sociedade aberta representam o mais notável dos dilemas aparentes de um governo democrático. As agências de Inteligência, por sua natureza, funcionam em segredo sem estar sujeitas às regras normais do Estado. Por outro lado, para a sociedade aberta aborrece o segredo e ela insiste em que todas as agências governamentais sejam plenamente responsáveis ante a lei. A necessidade de um adequado balanço entre esses aspectos deriva fundamentalmente do fato de que a falha em controlar adequadamente as agências de Inteligência pode ter consequências muito mais catastróficas para uma nação que a maior parte de outras falhas na política.

Portanto, as discussões sobre o controle das atividades de Inteligência que ocorrem nas sociedades democráticas nos últimos tempos passaram a fazer parte da agenda política dos países, sejam eles de tradição democrática ou dos novos países que adotaram recentemente esse sistema de governo. Mesmo assim, existem dificuldades em estabelecer os poderes e as limitações dos serviços de Inteligência compatíveis com o estado democrático. A resposta, *a priori*, para esta questão deve estar no Estado de Direito. Nem por isso torna-se uma solução fácil, mas é o caminho a ser construído.

O controle da atividade de Inteligência pela democracia

Bobbio (1989), ao discorrer sobre o futuro da democracia, entende que a quinta promessa não cumprida pela democracia real em contraste com a democracia ideal é a da eliminação do poder invisível.

Uma das razões da superioridade da democracia sobre os estados absolutos, que tinham valorizado os *arcana imperii* e defendiam com argumentos históricos e políticos a necessidade de fazer com que as grandes decisões políticas fossem tomadas nos gabinetes secretos, longe dos olhares indiscretos do público, baseia-se na convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao 'poder sem máscara'.

Bobbio busca inspiração em Kant, que enunciou, no Apêndice à Paz Perpétua, o princípio fundamental segundo o qual "todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é suscetível de se tornar pública são injustas", pois se alguém é forçado a manter secreta uma ação, essa é certamente não apenas uma ação injusta, mas, sobretudo uma ação que se fosse tornada pública suscitaria uma reação tão grande que tornaria impossível a sua execução.

Assim, para que haja transparência das ações do Estado,

[...] a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é. Não por acaso, a política

dos *arcana imperii* caminhou simultaneamente com as teorias da Razão do Estado; teorias segundo as quais é lícito ao Estado o que não é lícito aos cidadãos privados, ficando o Estado obrigado a agir em segredo para não provocar escândalos. (BOBBIO, 1989, p. 28).

Na época atual, com o surgimento de todo o aparato tecnológico, diz Bobbio (1989) “são praticamente ilimitados os instrumentos técnicos de que dispõem os detentores do poder para conhecer capilarmente tudo o que fazem os cidadãos” e que hoje o mais democrático dos governos pode obter, com o uso da tecnologia, mais informações sobre as pessoas que nenhum déspota da antiguidade, nenhum monarca absoluto que apesar de cercado de mil espiões, jamais conseguiu obter sobre seus súditos.

Esta situação se remete ao dilema clássico que já desafiava os romanos no passado ‘*quis custodiet ipsos custodes*’ – ‘quem vigia os encarregados da vigilância’, ou dita de outra forma conforme Bobbio: ‘Quem controla os controladores?’. Para Bobbio, se não se conseguir encontrar uma resposta adequada para esta pergunta, a democracia, como advento do governo visível, está perdida. “Mais do que uma promessa não cumprida, estaríamos diante de uma tendência contrária às premissas: a tendência não ao máximo de controle do poder por parte dos cidadãos, mas o máximo controle dos súditos por parte do poder”. (BOBBIO, 1989, p. 31).

São duas as razões principais que levaram às discussões sobre o controle da atividade de Inteligência, do poder invisível na conceituação de Bobbio. Nos países com tradição democrática, elas também se fazem necessárias. Na visão de Gill (2003, p. 55),

[...] nas de democracias ‘antigas’ (América do Norte, Europa Ocidental, Austrália e Nova Zelândia), o maior incentivo para a mudança na forma de atuação das agências foram os escândalos envolvendo abusos de poder e violação dos direitos individuais por parte dos organismos de Inteligência. Os casos mais conhecidos são a comissão parlamentar de inquérito do Congresso dos Estados Unidos da América no período de 1975/1976 (tendo como presidente o Senador Church e o Deputado Pike), o inquérito judicial do Juiz McDonald sobre o serviço de segurança RCMP no Canadá (1977/1981) e o inquérito judicial do Juiz Hope sobre a Organização Australiana de Inteligência de Segurança (1976/1977, 1984/1985).

Nos demais países, a mudança tem se revestido de um aspecto crítico, às vezes doloroso, característico da democratização de regimes anteriormente autoritários, tanto civis como militares.

King (2003) enumera três etapas para reformar os aparatos de Inteligência após um período autoritário, entre elas, a do controle do poder legislativo.

Em primeiro lugar, recomenda-se que se faça uma dispensa massiva dos funcionários ligados ao passado. Países como a Estônia, a República Checa e a Alemanha reunificada despediram todo ou quase todo pessoal de Inteligência de uma vez. Como segunda medida, recomenda-se a criação de novas doutrinas e como terceira, se requer uma clareza legislativa para a atividade de Inteligência. Com instrumentos reservados, porém confiáveis, o Congresso deve assegurar o controle das agências, tanto no seu orçamento como nos seus planos gerais. É imperativo também que o Poder Judiciário tenha ingerência nos assuntos estritamente operativos, em que seja necessário suspender os direitos de privacidade dos cidadãos.

Assim, quer o primeiro impulso para a mudança tenha sido dado pelo escândalo ou pela democratização de regimes autoritários, às vezes por ambos, “a maior ênfase das reformas têm sido no aumento da legalidade e correção das operações de Inteligência, cujas atividades passadas haviam sido dominadas mais pela vigilância de opositores políticos do que por ameaças genuínas à segurança”. (GILL, 2003, p. 57).

Legalidade e eficácia

A partir de 11 de setembro de 2001, quando os EUA decretaram a guerra contra o terrorismo, o sistema global democrático sofreu alterações, levando a perdas do ponto de vista da aplicação dos direitos individuais e coletivos, comprometendo avanços democráticos. Adveio desta nova realidade uma flexibilização na aplicação dos direitos e com isso um retrocesso que enseja o debate tanto no âmbito interno daquele país quanto no da ordem internacional.

... a meta dos estados democráticos deverá ser assegurar serviços de Inteligência que sejam, ao mesmo tempo, eficazes e capazes de operar dentro dos limites da lei e da ética

Assim, “os ganhos democráticos dos últimos 30 anos podem se perder por causa da crença ingênua de que as agências de Inteligência, ‘libertas’ de exigência de

fiscalização, podem, de alguma forma, ser mais eficientes e eficazes”. (GILL, 2003, p. 57). Para o futuro, complementa, o objetivo deve ser evitar uma alternância entre dois pólos: da eficácia e da correção. Ao contrário, a meta dos estados democráticos deverá ser assegurar serviços de Inteligência que sejam, ao mesmo tempo, eficazes e capazes de operar dentro dos limites da lei e da ética.

Ugarte (2003, p. 99) afirma que a Inteligência “envolve o uso do segredo de fontes e métodos, a realização de fatos de caráter sigiloso, e, inclusive a utilização de fundos que, embora não isentos de controle, estão sujeitos a um regime especial que limita a demonstração de sua forma de emprego”. Por isso, ele entende que a atividade de Inteligência

[...] não é uma atividade habitual do Estado Democrático; ela é uma atividade excepcional do referido Estado, reservada para atuação no exterior, nas questões mais importantes das políticas exterior, econômica e de defesa e, para atuação no interior do país, nos assuntos estritamente voltados para identificar as ameaças suscetíveis de destruir o Estado e o sistema democrático.

Como a Inteligência é considerada uma atividade que faz parte da estrutura administrativa e política do Estado, pergunta-se, com frequência, por que é necessário controlar a atividade de Inteligência. A resposta a esta questão está no fato de que nenhuma atividade estatal pode fugir ao controle público para assegurar que ela seja efetuada com legitimidade, por um lado, e com economia, eficiência e eficácia, por outro.

A legitimidade da atividade de Inteligência está vinculada à observância das disposições das normas constitucionais, legais e regulamentares vigentes no país que a desenvolve, ou seja, com subordinação plena à Lei e ao Direito e com respeito aos direitos individuais dos seus habitantes. A eficácia está na adequada relação entre os meios colocados à disposição dos órgãos que a desempenham – os fundos públicos – e o produto final obtido: a Inteligência.

Ugarte (2003) advoga a existência de três tipos ou formas de controle para que se possa efetivamente integrar a atividade de Inteligência à democracia real. Primeiro, adotar um controle político apartidário realizado num primeiro momento pelo próprio governante (presidente ou primeiro-ministro) para verificar se as ações da atividade de Inteligência respondem adequadamente às necessidades da sociedade, no seu conjunto. Além do controle político, deve existir um controle fundamentalmente profissional, realizado pelo titular do organismo de Inteligência com respeito ao comportamento de seus subordinados, à legitimidade e à adequação das ações aos interesses da sociedade.

Segundo, realizar um controle parlamentar, que exige zelo, objetividade, profundidade, prudência e reserva na sua realização, procurando verificar tanto a legitimidade como a eficácia na atividade de Inteligência, evitando neste último aspecto um acionar meramente reativo, episódico e de respostas a contingências, procurando influir permanentemente no sentido das mudanças necessárias, efetuando recomendações e estimulando con-

duitas e atitudes adequadas, dentro de sua esfera de competência; também requer que se transcenda os partidos políticos, mas não certamente a política, e que se coloque os interesses da sociedade acima dos interesses partidários.

E, finalmente, estabelecer um controle sobre aquelas ações dos organismos de Inteligência que afetam a privacidade dos habitantes para verificar se tais ações têm por exclusiva finalidade aquelas invocadas e autorizadas pela autoridade competente para sua realização, e garantir que a intromissão na esfera da privacidade fique reduzida ao mínimo possível. Também este controle compreende acolher reclamação de particulares por alegados danos causados pela atividade de Inteligência. Esse controle é exercido por diferentes instrumentos, conforme a legislação dos países, pressupondo a exigência de autorização para que os organismos de Inteligência realizem atos invasivos de privacidade.

A privacidade no Brasil é um dos direitos e garantias fundamentais que a Constituição Federal assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país. O artigo 5º, XII, da Constituição, determina que “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”. Esse artigo contempla apenas os organismos de públicos relacionados à investigação judiciária e não a atividade de Inteligência exercida pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin).

Competência do controle

[...] *'quis custodiet ipsos custodes' – quem controla os controladores?*

Norberto Bobbio

O controle externo da atividade de Inteligência vinculada ao Estado é efetuado prioritariamente pelas instituições que constitucionalmente têm competência de controlar qualquer organismo público, pois no sistema democrático as instituições deverão realizar suas tarefas de acordo com os interesses da sociedade e do Estado.

O poder legislativo constitui-se no órgão fundamental de controle da atividade de Inteligência nos países democráticos, exercido por meio de comissões especializadas. Nos países de sistema legislativo com duas Câmaras, o controle pode ser feito por meio de uma comissão bicameral (Argentina, Brasil, Itália, Inglaterra); por meio de comissões paralelas constituídas em cada uma das Câmaras (EUA); por meio de uma Câmara (Holanda, pela Câmara Baixa; na Bélgica, pelo Senado).

Essas comissões especializadas que tratam dos assuntos relacionados com a atividade de Inteligência podem ser de regramento – que estabelecem condições a serem seguidas pelos organismos de Inteligência –, controle (EUA, Argentina) ou apenas de controle (Brasil, Itália). Além do poder legislativo, o controle das atividades de Inteligência pode ser exercido pela combinação parlamentar ou pela designação parlamentar, com um inspetor-geral ou com um comissionado

(Canadá, EUA Grã-Bretanha, Irlanda do Norte, Austrália e os países da União Sul-Africana).

Nos países da América do Sul, a democratização de regimes anteriormente autoritários, tanto civis como militares, refletiu-se também nos serviços de Inteligência, que apresentaram mudanças significativas na sua forma de atuação, determinada pela intervenção legislativa, no que diz respeito à diversificação dos temas a serem estudados os quais se relacionam às novas ameaças à sociedade no contexto nacional e internacional: crime organizado, delitos financeiros e fiscais, narcotráfico, terrorismo internacional, “lavagem” de dinheiro, proteção dos interesses do Estado, novas tecnologias e contra-espionagem. As alterações foram dirigidas também na restrição do grau de liberdade com que se movem, em decorrência do controle legal a que hoje são submetidos.

Notas finais

As construções teóricas sobre as origens do Estado, a legitimidade e os limites do poder do governante e a formulação de normas que regem a sociedade são alguns dos temas centrais da ciência política. Como os liberais clássicos estabeleceram que o governo deveria existir, representado em uma pessoa que assumiria a responsabilidade de exercer o poder político, também previram, segundo Perez (2005), que o homem, por sua natureza, trataria de beneficiar-se o máximo possível desse poder, em virtude das leis naturais que guiam o ser humano. Por isso,

estabeleceram uma série de controles que limitam o exercício de seu poder ao cumprimento de suas obrigações com a sociedade que livremente o elegeu.

A inserção da atividade de Inteligência ocorre no âmbito do mundo político, o que faz com que essa atividade seja vista pela sociedade e pela oposição política com reservas. Ao se valer do sigilo como instrumento de ação, existe um temor latente na sociedade de que a atividade de Inteligência possa vir a ser utilizada como instrumento direcionado para a manutenção de poder do partido político no momento que governa o Estado, em desrespeito às liberdades políticas e aos direitos individuais e coletivos. O entendimento geral é o de que Informação/Inteligência é poder. Por isso, a obrigatoriedade do controle das ações de Inteligência pelo Estado.

Essa preocupação pode ser percebida no país que é o berço da democracia liberal moderna. Em agosto de 2004, quando da indicação do novo Diretor-Geral da Agência Central de Inteligência (CIA) dos Estados Unidos da América (EUA), os membros da oposição ao Partido Republicano questionaram a nomeação do deputado republicano Porter Goss para o cargo pelo presidente dos EUA, também republicano.

“Nós temos de estar convencidos de que a Inteligência não está sendo distorcida por motivos políticos. Pôr alguém tão partidário nesse cargo diminuirá ainda mais a confiança pública na nossa Inteligência”, comentou Stansfield Turner (NOVO..., 2004), que di-

rigiu a agência no governo de Jimmy Carter, no fim da década de 70.

Essa preocupação de Turner remete a considerações sobre a política e a onipresença do Estado na vida da sociedade, temas recorrentes no mundo acadêmico e jurídico, em particular com a nova orientação política nos EUA, a partir de 2009, e as ações de Inteligência executadas pelo governo anterior na chamada guerra contra o terror.

... atividade de Estado, entende-se que ela deve estar respaldada por dispositivos de natureza não apenas legal ou profissional por meio de um controle legislativo efetivo, mas também de natureza moral

Por isso, quando se fala em atividade de Inteligência como uma atividade de Estado, entende-se que ela deve estar respaldada por dispositivos de natureza não apenas legal ou profissional por meio de um controle legislativo efetivo, mas também de natureza moral, que são encontrados tanto no arcabouço ético do próprio indivíduo, de respeito às instituições e à sociedade que representa, como no exercício da atividade de Inteligência por meio da justificação de seus atos praticados perante a sociedade.

Mas pode-se perguntar, em que medida esses dispositivos legais e éticos realmente funcionam?

Referências

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- _____. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- GILL, Peter. *A Inteligência, controle público e democracia*. In: SEMINÁRIO ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL: contribuições para a soberania e a democracia, 2002, Brasília. *Coletânea de textos...* Brasília: Abin, 2003.
- HALPERIN, Morton H. *Intelligence in an Open Society*. In: INTELLIGENCE: Policy and Process. Colorado: Boulder Westview, 1985.
- KING, Fredo Arias. Salida de Almeyda evidencia el descalabro de la inteligencia peruana. *Caretas*, Lima, ed. nº 1.770, 20 abr. 2003. Disponível em: <<http://www.caretas.com.pe/2003/1770/articulos/almeyda.html>>. Acesso em: 11 fev. 2005.
- NOVO diretor da CIA já recebe críticas. *O Globo*, Rio de Janeiro, [200_?]. Disponível em: <www.globo.com>. Acesso em: 11 ago. 2004.
- PEREZ, Guillermo Holzmann. *Sistema de Inteligência no Estado chileno: reflexões acerca de sua função*. Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/intel/world/chile>>. Acesso em: 14 fev. 2005.
- UGARTE, José Manuel. Controle público da atividade de Inteligência: a procura da legitimidade e eficácia. In: SEMINÁRIO ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL: contribuições para a soberania e a democracia, 2002, Brasília. *Coletânea de textos...* Brasília: Abin, 2003, p. 89-145.
- _____. *Control Público de la actividad de Inteligencia: Europa y América Latina, una vision comparativa*. Buenos Aires: Resdal, 2002. Disponível em: <<http://www.resdal.org>>. Acesso em: 11 nov. 2004.
- _____. *Sistema Nacional de Inteligencia argentino, cambiar ya!*. Miami: Latin American Studies Association, 2000.