

PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA A PARTIR DA POLÍTICA NACIONAL DE INTELIGÊNCIA

Pablo Duarte Cardoso*

Resumo

O artigo colige impressões de diplomata de carreira acerca dos avanços e desafios institucionais da Atividade de Inteligência no Brasil. Sublinha a importância da Política Nacional de Inteligência (2016) no processo de circunscrição da Atividade de Inteligência aos marcos do Estado democrático de direito. Salienta a necessidade de aperfeiçoamento de mecanismos que permitam maior compartilhamento de informações e maior cooperação entre os integrantes do Sisbin e sugere que sejam consideradas novas medidas legislativas que deem à atividade referências jurídicas mais sólidas (notadamente no monitoramento das “interferências externas”). Por fim, cogita da conveniência da criação de instância análoga ao Conselho de Segurança Nacional dos EUA.

Palavras-chave: *Legislação; Sistema Brasileiro de Inteligência; Efetividade da Atividade de Inteligência no Brasil; Compartilhamento de informações.*

Introdução

Mandam a modéstia e o bom senso que um artigo como o presente se inicie com uma advertência formal e explícita: as anotações que o leitor tem diante de si não são de autoria de alguém acostumado ao tratamento cotidiano das questões de Inteligência, por dever de ofício. São, antes, o resultado de observações de quem teve com o tema um contato episódico e pontual, em discussões que a esse respeito se travaram no âmbito da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

A SAE/PR, como se sabe, tem, entre suas missões institucionais, as de “cooperar na formulação, no planejamento, na execução e no acompanhamento de ações governamentais com vistas à defesa da soberania e das instituições nacionais e à salvaguarda dos interesses do Estado” e, mais especificamente, de “colaborar no delineamento de estratégias para a Presidência da República na formulação de políticas, em especial nas áreas de segurança, defesa nacional, política externa, *inteligência*, indústria, comércio e desenvolvimento e ciência e tecnologia” (art. 16, V e VIII, do Decreto nº 9.038, de 26 de abril de 2017).

* Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Conselheiro da Carreira Diplomática. Assessor Especial do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSIPR).

Nisto, como em tudo o mais, a sintaxe ajuda a delimitar o espaço da intervenção legítima da secretaria e de seus representantes, e o próprio sentido dos verbos que iniciam os incisos destacados (“colaborar”, “cooperar”) já esclarece que seu papel é adjetivo e de assessoramento. Com muito maior razão, essa contextualização serve para salientar o fato óbvio de que nada do que se segue, partindo de diplomata de carreira, tem a ambição de representar a última palavra sobre assunto tão específico. Quando muito, estas anotações terão a virtude expressa com graça no seguinte truísmo: “Olhando de dentro para fora, a gente nunca repara como as coisas são olhando de fora para dentro”.

Noutras palavras, o que se segue, espera-se, terá, ao menos, uma virtude: a de uma perspectiva informada por dezessete anos de serviço público em área, em alguma medida, afim à Atividade de Inteligência, mas suficientemente diversa para que estas anotações mereçam tomar-se com um grão de sal.

Inteligência no Brasil: desenvolvimentos recentes

Olhando sempre de fora para dentro, a impressão que se tem é a de que, após quase duas décadas de avanços tímidos, a Atividade de Inteligência beneficiou-se, recentemente, de muito maior ousadia “conceitual” por parte dos dirigentes nacionais. O marco óbvio neste processo foi, sem dúvida, a Política Nacional de Inteligência (PNI) adotada pelo

Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016, escassos 48 dias após o início da atual gestão presidencial.

O que precede também merece maior contextualização. Como bem esclarece o documento informativo divulgado pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin) no dia seguinte ao da promulgação, a PNI é fruto de um esforço iniciado pela agência ainda em 2009 e do qual resultou proposta submetida pelo Executivo ao Congresso Nacional em 2010. No entanto, após ser analisada pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), a proposta permaneceu sob o crivo do Poder Executivo por seis longos anos. Nesse período, segundo consta, a chamada comunidade de Inteligência aguardava com alguma ansiedade a fixação de parâmetros que dessem à atividade um marco referencial algo mais preciso que aquele estabelecido pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e pelo Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002.

Seja como for, importa aqui ressaltar que a PNI representou passo importante no processo, iniciado em março de 1990, qual seja, o de circunscrição da atividade e dos processos de Inteligência aos marcos do Estado democrático de direito. O histórico da questão é conhecido, e aqui não será o caso de assinalar os erros e acertos registrados ao longo do processo, tarefa, de resto, já empreendida por autores com muito maior conhecimento de causa.¹ O que, sim, vale a pena salientar é que a PNI contribuiu para for-

¹ GONÇALVES, Joanival Brito. “The Spies Who Came from the Tropics: Intelligence Services and Democracy in Brazil. In *Intelligence and National Security*, 2014. Vol. 29, nº 4, pp. 581-599.

talecer conceitualmente este processo. Já de início, o documento reitera, agora em linguagem ainda mais inequívoca, noções já avançadas na legislação prévia (notadamente, a Lei nº 9.883/1999). Em sintonia com o anterior, o novo diploma estabelece como “pressupostos” da Atividade de Inteligência noções como a de que “a Inteligência desenvolve suas atividades em estrita obediência ao ordenamento jurídico brasileiro, pautando-se pela fiel observância aos princípios, direitos e garantias fundamentais expressos na Constituição Federal, em prol do bem-comum e da defesa dos interesses da sociedade e do estado democrático de direito”, ou, ainda, a de que “a Inteligência é atividade exclusiva do estado [...], não se colocando a serviço de grupos, ideologias e objetivos mutáveis e sujeitos às conjunturas político-partidárias”.

Pressuposto, está claro, é algo que, a rigor, nem se deveria discutir, mas que as circunstâncias históricas conhecidas recomendaram fossem formulados explicitamente em documento de caráter normativo. Este artigo se escusará de contribuir para um debate que se imagina já encerrado, concentrando-se antes nos desdobramentos lógicos da normativa estabelecida. E, com esse objetivo em vista, apresentará brevíssimas reflexões sobre o que resta a ser feito em três áreas distintas, sempre tendo por base os princípios consagrados na PNI e na normativa anterior: (1) o fortalecimento do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), por meio do trabalho coordenado entre seus integrantes; (2) as inovações legais que ainda se impõem, com

vistas a dar plena efetividade à Atividade de Inteligência no Brasil; e (3) possíveis desdobramentos institucionais futuros, sempre com o mesmo objetivo em vista.

O fortalecimento do Sistema Brasileiro de Inteligência

A Lei nº 9.883/1999, antes mesmo de criar a Abin, instituiu um Sisbin, a ser integrado por todos os “órgãos e entidades da administração pública federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse da Atividade de Inteligência, em especial aqueles responsáveis pela defesa externa, segurança externa e relações exteriores” (art. 2º). Coube, depois, ao Decreto nº 4.376/2002, esclarecer que órgãos específicos, a juízo do legislador, reúnem as condições necessárias para integrar esse rol. Atualmente, são dezenove agências do Poder Executivo, das mais óbvias (a própria Abin, os Ministérios da Defesa e da Justiça, o Itamaraty) àquelas que, numa definição clássica da Atividade de Inteligência, talvez destoassem muito das demais (casos, talvez, dos Ministérios da Saúde, do Trabalho e da Previdência Social ou da Ciência e Tecnologia). Nada, no entanto, que surpreenda o analista e o operador familiarizados com a grande variedade de domínios hoje abarcados pela Atividade de Inteligência – algo que a própria PNI reflete bem – ao elencar entre seus objetivos o de “proteger áreas e instalações, sistemas, tecnologias e conhecimentos sensíveis, bem como os detentores desses conhecimentos”.

O que importa, para os propósitos deste artigo, é assinalar que os integrantes

do Sistema têm, diante de si, a obrigação de desenhar mecanismos que lhes permitam um compartilhamento de informações e conhecimentos tão amplo e fluido quanto possível, respeitadas todas as previsões legais aplicáveis, em benefício do bom funcionamento do Sistema. Não é outra a instrução da própria PNI, que, em seu item 8.5, afirma-o de modo taxativo:

O êxito de uma atuação coordenada depende do compartilhamento oportuno de dados e conhecimentos entre os diversos organismos estatais, observadas as características específicas da atividade de Inteligência, em especial quanto aos usuários que a eles devem ter acesso.

As missões e atribuições da Inteligência devem ser realizadas, sempre que possível, com a disponibilidade sistêmica de acesso a dados e conhecimentos entre os órgãos do Sisbin.

Ocorre que, formulada nesses termos, a instrução tem todas as características de uma “norma programática”, ou seja, traça diretrizes genéricas para a atuação futura dos órgãos estatais, sem, no entanto, esmiuçar ritos e procedimentos, prerrogativas e obrigações aplicáveis aos entes integrantes do Sistema. Noutras palavras, à ausência de regulamentação futura, tem o efeito de simples “recomendação”, que as agências em questão poderiam, na prática, observar ou ignorar segundo sua própria conveniência.

Salta aos olhos, portanto, que esta é uma lacuna legal a ser suprida, no médio prazo, pelos mecanismos apropriados, e é de se supor que a iniciativa para tanto há de partir dos próprios integrantes do Sistema. Embora aparentemente imperfeita, a legislação vigente oferece al-

guns marcos referenciais que deverão de orientá-los a montar o arcabouço normativo apropriado. Antes, no entanto, de sequer discutirem “procedimentos”, os atores relevantes terão antes de dirimir a questão preliminar relacionada a “que informações e análises” devem ser objeto de compartilhamento por parte das diversas agências intervenientes. Como se intui, a multiplicidade de órgãos integrantes do Sisbin poderia levar à impressão equivocada de que todas as temáticas ali representadas – da previdência social à vigilância sanitária – seriam, em princípio, passíveis de compartilhamento. Essa impressão reforça-se com a linguagem demasiado genérica adotada pela própria PNI, que define a Atividade de Inteligência como aquela voltada “para a produção e difusão de conhecimentos com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais [...] para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de estado” – “quaisquer” políticas de estado, poder-se-ia concluir.

A juízo deste autor, o dispositivo deve interpretar-se à luz do art. 1º, § 2º do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que ao menos registra uma ênfase importante ao encarregar o Sisbin da “obtenção e análise de dados e informações e pela produção e difusão de conhecimentos necessários ao processo decisório do Poder Executivo, *em especial no tocante à segurança da sociedade e do estado*, bem como pela salvaguarda de assuntos sigilosos de interesse nacional” [grifo do autor]. A PNI parece ter relegado esta distinção a um segundo plano, de maneira que caberia,

agora, aos atores envolvidos – sob a coordenação, supõe-se, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSIPR) – envolvê-los todos num esforço sistemático com vistas a estabelecer os procedimentos apropriados capazes de dar concretude à vontade do legislador.

De sua parte, este autor limita-se a observar que, como integrante de carreira de estado que se estrutura sob a égide de um dos órgãos integrantes do Sisbin – o Ministério das Relações Exteriores –, ele próprio se ressentia da ausência de normativa clara a esse respeito, sobretudo por ter plena consciência de que, no exercício cotidiano de suas funções, com alguma frequência terá sido encarregado de coletar dados e formular análises sobre assuntos atinentes à segurança da sociedade e do estado, que talvez se pudessem e devessem compartilhar de forma mais fluida e automática com as demais agências interessadas.

Uma última observação conviria registrar, à luz da experiência profissional deste autor. O Ministério das Relações Exteriores, como já se assinalou uma e outra vez, é um dos integrantes originários do Sisbin. E, a despeito disso, não conta, em seu quadro de pessoal, com número significativo de profissionais treinados em Atividade de Inteligência, ao contrário do que se dá com outros países com aspirações de protagonismo internacional. Talvez a observação valha, também, para integrantes de outras carreiras de estado, mas aqui cumpre registrar a perspectiva do diplomata, e o autor deste artigo encontra alguma razão nos

que defendem aperfeiçoar a formação dos diplomatas brasileiros nas atividades de coleta, processamento e disseminação de informações (para não mencionar a Contraineligência, ou ao menos uma instrução elementar quanto ao tratamento com agentes estrangeiros). Tudo isso, assinala-se, contribuiria em boa medida para a concretização do mandamento legal relativo ao compartilhamento de dados e conhecimentos entre os diversos integrantes do Sisbin.

Lacunas legais a suprir

Na seção anterior, assinalou-se um par de aperfeiçoamentos, por assim dizer, que se poderiam realizar no Sisbin por simples medidas administrativas. Nesta seção, registram-se aparentes lacunas *legais* que teriam de ser supridas de maneira a permitir o bom funcionamento do Sistema.

A PNI realizou um esforço meritório e bem-vindo de formalizar, em documento de caráter legal, as principais “ameaças” a justificar a atuação dos órgãos que integram o Sisbin. Não há na lista nada de propriamente contraintuitivo: aí figuram a espionagem, a sabotagem, a interferência externa, as ações contrárias à soberania nacional, os ataques cibernéticos, o terrorismo, atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis, as armas de destruição em massa, a criminalidade organizada, a corrupção e as ações contrárias ao Estado democrático de direito.

Aqui não se trata de confundir a Inteligência em sentido amplo com a Inteligência criminal em sentido estrito (ou seja, aquela voltada à *instrução* de

processo penal). Está claro que o elenco constante da PNI visa a orientar a atuação das agências de Inteligência em suas atribuições precípuas, que dizem respeito à identificação de tais ameaças com vistas a orientar a atuação da autoridade superior. Ainda assim, não será ocioso o registro de que, dentre as onze ordens de ameaças identificadas, três não estão adequadamente definidas em lei. É o caso da interferência externa, das ações contrárias à soberania nacional e das ações contrárias ao estado democrático de direito.

Passemos ao largo das ações contrárias ao Estado democrático de direito, que, a rigor, talvez se pudessem contemplar na antiga Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983). É de conhecimento corrente, no entanto, que há hoje amplos questionamentos à própria constitucionalidade desse diploma. A questão é melindrosa e transcende em muito o tema da Inteligência, de modo que não será este o âmbito adequado para discuti-la. Fica apenas o registro de que a Atividade de Inteligência haveria de beneficiar-se com a adoção de legislação atualizada sobre o tema, que leve em devida conta as mudanças institucionais por que passou o Brasil desde 1983.

O que talvez seja apropriado, no contexto deste artigo, é assinalar que seria bem-vindo um debate sobre a conveniência de uma legislação específica sobre os temas correlatos da interferência externa indevida e das ações contrárias à soberania nacional. Como se percebe já à primeira leitura, a PNI – provavel-

mente porque este não seria o instrumento apropriado para tanto – é parca em maiores precisões acerca do que exatamente venham a se constituir ações a serem monitoradas sob estas duas rubricas. Vale a citação textual.

[Interferência externa] é a atuação deliberada de governos, grupos de interesse, pessoas físicas ou jurídicas que possam influenciar os rumos políticos do país, com o objetivo de favorecer interesses estrangeiros em detrimento dos nacionais. É prejudicial à sociedade brasileira que ocorra interferência externa no processo decisório ou que autoridades brasileiras sejam levadas a atuar contra os interesses nacionais e em favor de objetivos externos antagonísticos. [...]

[Ações contrárias à soberania nacional] são ações que atentam contra a autodeterminação, a não-ingêrência nos assuntos internos e o respeito incondicional à Constituição e às leis. [...]

Como se vê, as descrições dão muito pouca concretude “jurídica” aos comportamentos que se pretende combater. Qualquer interferência externa, afinal, é indevida? Sob que parâmetros deve atuar o agente de Inteligência para ponderar se, em casos específicos, interesses estrangeiros estão sendo favorecidos “em detrimento” de interesses nacionais? O agente diplomático regularmente acreditado ultrapassa as raias do admissível ao promover projetos de lei específicos (e.g., sobre a compra de terras por estrangeiros, sobre o controle de meios de comunicação por empresas estrangeiras) junto ao Congresso Nacional? Em que medida o *lobbying* merece a atenção das agências de Inteligência? A simples promoção de *valores* professados por governos estrangeiros mere-

ceria monitoramento? A questão não é tão acadêmica quanto possa parecer à primeira vista: suponha-se o exemplo, que se dá em outras paragens, de estados estrangeiros financiarem entidades da sociedade civil, com o objetivo de questionar em juízo a legislação vigente sobre tema socialmente controverso.

O direito comparado oferece alguns exemplos de legislações desenhadas para normatizar justamente essas questões. Os dois casos mais célebres serão, provavelmente, o dos Estados Unidos da América e o da Rússia. No caso americano, o *Foreign Agents Registration Act* (FARA) data de 1938 e, desde então, obriga agentes que representem interesses de potências estrangeiras a notificar a autoridade pública de sua condição, financiamento e atividades, de maneira a facilitar “a avaliação, pelo governo “e pelo povo americanos”, dos pronunciamentos e atividades de tais agentes”. No caso russo, em julho de 2012, adotou-se legislação homóloga em ambiente marcado por denúncias de intervenção estrangeira no processo político doméstico. A Lei sobre os Agentes Estrangeiros (tecnicamente, “Emendas a Atos Legislativos da Federação da Rússia sobre a Regulamentação das Atividades de Organizações Não-Lucrativas que Exercem as Funções de Agentes Estrangeiros”), como se recordará, é muito mais restritiva que o modelo americano e, segundo seus críticos, impõe embaraços quase intransponíveis à atuação de organizações não-governamentais no país.

Evidentemente, aqui não será o caso de advogar por um ou outro modelo, mas

sim de assinalar a existência da lacuna legal e as dificuldades que um debate a respeito acabaria envolvendo. De todo modo, permanece o fato de que, neste ponto específico, o agente de Inteligência opera sem um marco referencial mais sólido, e essa questão teria, cedo ou tarde, de discutir-se nas instâncias apropriadas.

Considerações finais: possíveis iniciativas futuras

A PNI, como não se deixou de reiterar aqui, representou passo importante no processo iniciado ainda em 1990, de aclimatação da Atividade de Inteligência ao regime democrático instituído em 1988. Evidentemente, seria irrealista supor que um documento desse caráter tenha, por si só, a capacidade de derrubar os preconceitos e prevenções que boa parcela da opinião pública e de nossos formuladores de políticas ainda nutrem contra a Atividade de Inteligência. Espera-se, no entanto, que sua linguagem e os conceitos que encerra contribuam, ao menos, para o necessário processo de amadurecimento de nossa cultura institucional, que passa pelo fortalecimento da Atividade de Inteligência, devidamente circunscrita a seus objetivos legítimos.

Estas anotações jamais pretenderam assinalar caminhos definidos a seguir, mas apenas suscitar questões que, eventualmente, merecerão ser dirimidas ao longo deste processo de amadurecimento. Se for escusado verter aqui mais um truísmo, não será demais recordar que o Brasil, por força de seus próprios atributos geográficos, econômicos e políticos, não pode eximir-se de buscar uma inserção internacional relevante, e este dado da

realidade recomenda-lhe fortalecer todos os recursos de poder de que possa legitimamente dispor, entre eles um serviço de Inteligência capacitado a monitorar ameaças e identificar oportunidades, a partir de uma análise realista das virtudes e vulnerabilidades do país.

Na medida em que se assenta esta percepção, talvez o terreno se torne mais propício para outras discussões, mais profundas, que forçosamente terão de dar-se a este respeito. Transcorridos quase vinte anos desde o diploma que instituiu o Sisbin e criou a Abin, torna-se lícito perguntar se o marco legal adotado de 1999 a 2002 de fato atende às reais necessidades da comunidade e da Atividade de Inteligência no Brasil. Seria, talvez, o momento de avaliar se a legislação vigente equaciona a contento questões como a proteção das prerrogativas e identidade dos agentes de Inteligência, se os mandatos atribuídos às agências existentes atendem às reais necessidades do país e se nos seria conveniente fortalecer os “subsistemas” de Inteligência existentes (de defesa e de segurança pública) e, possivelmente, criar especializações ulteriores, à luz de nossas necessidades (e.g., criminal, financeira, estratégica etc.).

Uma reavaliação como a que se propõe, de resto, talvez seja a ocasião apropriada para buscar mecanismos institucionais capazes de aperfeiçoar e fortalecer a coordenação e a cooperação entre os órgãos do Sistema. Desde sua criação, pela Medida Provisória nº 1.911-10, de

24 de setembro de 1999, o GSI vem cumprindo a contento a atribuição de “coordenar as atividades de inteligência federal”. No acervo bibliográfico a respeito do tema, há opiniões sólidas no sentido de que o GSI tem todos os atributos de um verdadeiro Conselho de Segurança Nacional (tanto assim que, se vale o dado anedótico, seu titular representa o Brasil nas reuniões periódicas de *National Security Advisors* do BRICS): está física e institucionalmente próximo ao Presidente da República, elabora estudos e presta aconselhamento em crises, propõe a adoção de normativa etc.²

Diante deste dado objetivo, talvez não seja ocioso inquirir se não é chegado o momento de considerar a criação de um Conselho de Segurança Nacional propriamente dito, nos moldes americanos, sob coordenação do titular do GSI e com apoio da estrutura ali já existente. Noutras palavras, talvez o Brasil possa beneficiar-se de um órgão colegiado, presidido pelo Ministro-Chefe do GSI e integrado pelos titulares de distintas pastas, encarregado de receber, filtrar e processar toda a Inteligência produzida pelos distintos integrantes do Sisbin e, com base nisso “aconselhar o Presidente a respeito da integração das políticas públicas domésticas, da política exterior e de defesa relacionadas à segurança nacional, de maneira a permitir às [Forças Armadas] e outros ministérios e agências de governo cooperar de maneira mais eficiente nos temas que digam respeito à segurança nacional”.³

² Ibid.

³ National Security Act, 1937, Título I, seção 101. Cit. por ROTHKOPF, David. *Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*. Nova York, Public Affairs, 2006, loc. 275 (edição Kindle).

É incontroverso que este foi um passo fundamental no processo que levou os EUA a assumirem as responsabilidades de verdadeiro líder global, após a vitória na Segunda Guerra Mundial, e diante dos desafios da Guerra Fria que se iniciava. Pesaram, então, as lições aprendidas a duras penas nos anos 1940, sobretudo no que respeitava à descoordenação entre as distintas agências envolvidas no esforço de guerra. No processo que se iniciou então, as agências de Inteligência assumiram papel de relevo crescente (a própria CIA, recorde-se, foi criada pela mesma Lei de Segurança Nacional que estabeleceu o Conselho de Segurança Nacional), e as vicissitudes da história americana (com destaque para os atentados de 11 de setembro de 2001) reforçaram uma e outra vez a absoluta necessidade da boa coordenação entre todos os integrantes do sistema.⁴

No caso brasileiro, evidentemente não se colocam as mesmas exigências relacionadas ao exercício da liderança global que inspiraram o NSC americano. Ainda assim, permanece o fato de que o Brasil, por seu peso específico, está fadado a ter uma inserção internacional relevante, e deverá gerir com sabedoria crescente os desafios que daí decorrem (inclusive os de segurança nacional). Se esta não fosse razão suficiente, há sempre a situação da segurança pública, que já há décadas exige uma intervenção mais ativa do estado, envolvendo todos os atributos do poder nacional. Entre esses atributos, não convém subestimar as agências de Inteligência, que, bem coordenadas, podem prestar contribuição inestimável nesse esforço. Por todas as causas que aqui se elencaram, talvez a democracia brasileira já esteja suficientemente madura para encarar estas questões com o foco e a seriedade que o caso exige.

⁴ Para um relato da descoordenação entre as agências de Inteligência no que respeita ao monitoramento das atividades da al-Qaeda, recomenda-se a leitura do livro já clássico de Lawrence Wright. V. WRIGHT, Lawrence. *The Looming Tower: al-Qaeda and the Road to 9/11*. Nova York, Alfred A. Knopf, 2006.