

Artigo

# 2

Revista Brasileira de Inteligência  
17.<sup>a</sup> Edição



# QUEM ESPIA OS ESPIÕES?<sup>1</sup> O PAPEL DOS SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA EM ESTADOS DEMOCRÁTICOS

DOI: <https://doi.org/10.58960/rbi.2022.17.212>

John Araújo \*

## Resumo

No Brasil, a Atividade de Inteligência se desenvolveu ao longo dos anos, produzindo conhecimentos para o quadro sociopolítico de determinada época. Atualmente, além da observância do ordenamento jurídico do Estado democrático de direito, precisa garantir o respaldo da sociedade e dar respostas para questões que fundamentam o próprio sentido da sua existência. Mas quem se preocupa com suas prerrogativas e qual seria seu o papel em países com democracias consolidadas? Quais suas atribuições, seus usuários e seus objetos de trabalho? O presente artigo traz informações coletadas em sítios oficiais de serviços de Inteligência do Canadá, dos Estados Unidos e de países da Europa, e em legislações atinentes a ela, incluindo as relacionadas à Inteligência brasileira, e a discussão já realizada por pesquisadores do assunto. O objetivo, aqui, é refletir sobre a natureza da atividade, apresentando conceitos de Inteligência, formas como serviços de outros países democráticos lidam com tais situações, o regramento brasileiro e discussões teóricas sobre segurança nacional.

**Palavras-chave:** Inteligência, democracia, Abin, serviço secreto, usuários

## WHO SPIES THE SPIES? THE ROLE OF INTELLIGENCE SERVICES IN DEMOCRATIC STATES

### Abstract

*In Brazil, intelligence activity has developed over the years, producing sociopolitical knowledge of a certain era. Nowadays, in addition to complying with the legal system of the democratic rule of law, it needs to guarantee the support of society and provide answers to questions that underlie the very meaning of its existence. But who cares about its prerogatives and what would be its role in countries with consolidated democracies? What are its attributions, its users, and its work objects? This article brings together information collected from official sites of intelligence services in Canada, United States and European countries, and from related legislation, including that related to Brazilian intelligence, and the discussion already held by researchers on the subject. The objective here is to reflect upon the nature of the activity, presenting concepts of intelligence, ways in which services in other democratic countries deal with such situations, Brazilian regulations, and theoretical discussions on national security.*

1 Da frase latina: *Sed quis custodiet ipsos custodes?* atribuída ao poeta romano Juvenal, que pode ser traduzida para “quem vigia os vigias?” A frase em latim é parte do título da tese de Joannisval Gonçalves (2008) sobre o controle da Atividade de Inteligência e a frase em português, parte do título da obra de Julita Lembruber, Leonarda Musumeci e Ignacio Cano (2003) que aborda o controle externo da polícia no Brasil.

\* Doutor em Antropologia pela Universidade de Toulouse II.

**Keywords:** *Intelligence, democracy, Abin, secret service, users*

## **¿QUIÉN ESPÍA A LOS ESPÍAS? EL PAPEL DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN LOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS**

### **Resumen**

*En Brasil, la actividad de inteligencia se ha desarrollado a lo largo de los años, produciendo conocimientos para el marco sociopolítico de una época determinada. Hoy en día, además de cumplir con el ordenamiento jurídico del Estado de Derecho democrático, debe garantizar el apoyo de la sociedad y dar respuesta a las preguntas que sustentan el sentido mismo de su existencia. Pero, ¿a quién le importan sus prerrogativas y cuál sería su papel en los países con democracias consolidadas? ¿Cuáles son sus atribuciones, sus usuarios y sus objetos de trabajo? Este artículo reúne información recopilada de los sitios web oficiales de los servicios de inteligencia de Canadá, Estados Unidos y países europeos, así como de la legislación relacionada, incluida la relativa a la inteligencia brasileña, y el debate ya mantenido por los investigadores sobre el tema. El objetivo es reflexionar sobre la naturaleza de la actividad, presentando los conceptos de inteligencia, las formas en que los servicios de otros países democráticos tratan estas situaciones, la normativa brasileña y las discusiones teóricas sobre la seguridad nacional.*

**Palabras clave:** *Inteligencia, democracia, Abin, servicio secreto, usuarios*

## Introdução

Os serviços de Inteligência adquiriram estrutura, atribuições e metodologias sobretudo a partir do pós-guerra, no contexto de Guerra Fria entre os Estados Unidos e a então União Soviética, envolvendo países aliados de ambos (KENT, 1949). A ameaça “vermelha” norteava os objetivos de Inteligência do bloco ocidental, e países do bloco soviético possuíam orientação similar: a “ameaça” representada pelo Ocidente. É nesse contexto que se desenvolveu no Brasil a Doutrina de Segurança Nacional, alinhada aos países ocidentais (BUENO, 2014), norteadora da Atividade de Inteligência naquele período. Com o fim do ambiente de tensão entre as duas superpotências, apresentou-se um novo contexto geopolítico que, naturalmente, motivou o realinhamento dos referenciais dos serviços de Inteligência.

Em países com instâncias democráticas mais estáveis, como Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França e Reino Unido, longe de representar a vigilância e controle da sociedade para a manutenção de um regime político, os órgãos que desenvolvem essas atividades apresentam regulações que delimitam mais precisamente suas competências e suas atribuições, embora instituições de Estados com democracias consolidadas continuem a correr risco de degradação, possibilitando o ressurgimento gradual do autoritarismo (LEVITSKY & ZIBLATT, 2018).

Em nossa jovem democracia, a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), criada em 1999, é o único órgão que se

ocupa exclusivamente dessa atividade, centralizando o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). Com objetivo de monitorar as atividades de Inteligência, em 2013, foi criada a Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI), comissão permanente do Congresso Nacional, composta por seis senadores e seis deputados federais, para o controle e fiscalização externos da Atividade de Inteligência, previstos na mesma lei que instituiu a Abin e o Sisbin.

Ao se debruçar sobre o papel dos serviços de Inteligência, este artigo apresenta argumentação analítica, se valendo de consulta à legislação brasileira e aos sítios eletrônicos oficiais dos serviços de Inteligência da Alemanha, do Canadá, dos Estados Unidos, da França e do Reino Unido. Frente à problemática apresentada, fez-se o levantamento de análises já realizadas sobre ela por especialistas e pesquisadores. Como os dados apontam a segurança do Estado e da sociedade como objetos prementes desses serviços, o artigo expõe discussões sobre as dificuldades que surgem na definição da segurança nacional como objeto de trabalho da Inteligência.

## O que é um serviço de Inteligência?

A utilização do termo “Inteligência”, significando um tipo de atividade, requer prévia conceituação. Marco Cepik (2003, p. 27) apresenta concisa formulação ao explicar que, fora das ciências cognitivas, em definição ampla, Inteligência “é toda informação coletada, organizada ou analisada para atender as demandas

de um tomador de decisões qualquer”, ou seja, é conhecimento ou informação analisada; e em definição restrita, relaciona a atividade à obtenção do “dado negado” (a informação cujo detentor tem interesse de proteger), estando vinculada à Operação de Inteligência: é a “coleta de informações sem o consentimento, a cooperação ou mesmo o conhecimento por parte dos alvos da ação” (CEPIK, 2003, p. 28) – nessa acepção, Inteligência é informação secreta ou segredo.

É preciso assinalar que atividade de Inteligência não é sinônimo de serviço secreto. Este é uma instituição, um órgão de Estado que executa atividades de Inteligência. Recorrendo a Sherman Kent (1949), percebe-se que a Inteligência é concebida sob três aspectos: como instituição, como atividade e como conhecimento.

Para Mark Lowenthal (2009), o principal motivo de existência das agências de Inteligência é o suporte ao decisor político de maneira diferenciada, já que a Inteligência estatal tem por princípio não utilizar ferramentas legalmente desautorizadas. Ele assinala que essas agências existem por pelo menos quatro razões principais: evitar surpresas estratégicas; fornecer expertise de longo prazo; apoiar o processo político; e manter o sigilo dos métodos, informações e necessidades.

No Brasil, alguns trabalhos sobre Inteligência mostram a preocupação com mecanismos para controlar a atividade, já que há o risco de ser utilizada para controle social interno. Bons exemplos desse perfil

de abordagem são a obra de Joanisval Gonçalves (2008), que enfatiza o histórico, as repercussões e o desenvolvimento dos mecanismos de controle da Atividade de Inteligência no Brasil e no Canadá; e a de Numeriano (2010), que discute o Estado e suas atribuições naturalmente coercitivas, a concentração e o monopólio da força que realiza e detém, respectivamente. Segundo Numeriano (2010, p. 48), “Há [...] um fim objetivo do Estado enquanto instituidor de uma atividade que, ao lado de funções tipicamente policiais, também pretende, nos limites estritos de seu papel institucional, manter a lei e a ordem”. Também afirma que as elites do Estado buscam se colocar como contra-ameaça concreta, visível, nas ações das Forças Armadas e Militares, e invisível, no aparato da comunidade de Inteligência.

## **O papel de serviços secretos na Alemanha, no Reino Unido, nos Estados Unidos, no Canadá e na França**

Na Alemanha os principais órgãos de Inteligência são o Escritório Federal para a Proteção da Constituição (BfV), o Serviço Federal de Inteligência (BND) e o Serviço Militar de Contra-inteligência (MAD).

O BfV, que já apresenta no nome a sua razão de ser, se dedica à Inteligência interna, sendo responsável pela salvaguarda da ordem democrática em nível federal e nos 16 estados alemães, com atividades de acompanhamento das seguintes temáticas: extremismo de direita; extremismo de esquerda; “cidadãos do

Reich" (pessoas que rejeitam a existência ou a legitimidade da República Federal da Alemanha); islã político e terrorismo islâmico; extremismo estrangeiro (não islâmico); contraespionagem e contraproliferação de armas de destruição em massa; proteção de informações e contrassabotagem; defesa cibernética; proteção econômica/científica (BUNDESAMT FÜR VERFASSUNGSSCHUTZ, 2021).

O BND tem por missão a Inteligência externa (política, econômica e militar), incluindo tanto trabalhos reservados quanto a coleta de informações, fatos e opiniões disponíveis publicamente, visando à segurança do país. Colabora com as autoridades de segurança nacional e tem como parceiros, além do BfV e do MAD, órgãos de segurança pública como o Departamento Federal de Polícia Criminal e o Escritório Federal de Segurança da Informação (BUNDESNACHRICHTENDIENST, 2021).

O MAD é um serviço militar interno de contrainteligência, cujo objetivo é a análise e o processamento de informações relativas a ameaças anticonstitucionais, espionagem e atividades de sabotagem contra as Forças Armadas (DER MILITÄRISCHE ABSCHIRMDIENST, 2021).

No Reino Unido, os três principais órgãos são o Serviço de Segurança, conhecido como MI5 (Inteligência Militar, Seção 5); o Serviço Secreto de Inteligência (SIS), conhecido como MI6 (Inteligência Militar, Seção 6); e a Inteligência de Defesa (DI).

O MI5 é responsável pela segurança

interna, com missão de garantir a segurança nacional e, em particular, a proteção contra ameaças como terrorismo, espionagem, sabotagem, atividades hostis de outros Estados e ações destinadas a derrubar ou minar a democracia parlamentar por meios políticos ou violentos. De acordo com o MI5, as principais ameaças à segurança enfrentadas pelo Reino Unido são o terrorismo, a espionagem, as ameaças cibernéticas e a proliferação de armas de destruição em massa (SECURITY SERVICE MI5, 2021).

O MI6 tem a atribuição de garantir a segurança exterior. De acordo com seu sítio eletrônico, tem três áreas centrais de enfoque: combater o terrorismo, seja detendo ataques no próprio Reino Unido, seja detendo ataques contra os interesses deste no exterior ou em apoio aos países aliados; enfrentar atividades e ameaças de Estados hostis, promovendo a prosperidade do Reino Unido e influenciando assuntos internacionais; e promover e defender o espaço cibernético do Reino Unido. Segundo o MI6, sua atuação nessas áreas também reduz a criminalidade grave e organizada, impede a disseminação de armas nucleares e químicas e defende o Estado de direito em âmbito internacional (SECRET INTELLIGENCE SERVICE MI6, 2021).

A DI, composta por seções na marinha, no exército e na aeronáutica, está incumbida da Inteligência militar do Reino Unido. Assessora tomadores de decisão do Ministério da Defesa e do governo, trabalhando em parceria com as agências de Inteligência do país (GOV.UK, 2021).

O serviço de Inteligência do Canadá contempla, em uma única instituição, as áreas interna e externa, também traz no nome a sua razão de ser e o seu objeto: Serviço Canadense de Inteligência de Segurança (sigla SCRS em francês, CSIS em inglês). Em seu preâmbulo, a lei que o constituiu deixa taxativo que a sua existência se insere no contexto das responsabilidades fundamentais do Governo do Canadá com a proteção da segurança nacional e dos canadenses (GOUVERNEMENT DU CANADA, 1985).

De acordo com o sítio eletrônico do Governo do Canadá, o papel do SCRS é investigar atividades que possam constituir ameaça para a segurança nacional, podendo tomar medidas para reduzir essas ameaças, em consonância com a legislação e com a diretriz governamental. Entre as ameaças que monitora estão o terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa, a espionagem, a interferência estrangeira e as operações cibernéticas contra infraestruturas críticas (GOUVERNEMENT DU CANADA, 2021).

Nos Estados Unidos, a Inteligência tem a estrutura de uma “comunidade de Inteligência”, com missão de coletar, analisar e entregar informações de Inteligência estrangeira e contraespionagem aos seus usuários, entre os quais estão o presidente, os decisores políticos, as forças policiais e os militares, para que possam tomar decisões sólidas para proteger o país (THE

INTELLIGENCE COMMUNITY, 2021).

O Departamento de Segurança Interna (DHS) – cuja função é a mesma que a de ministério no Brasil – é o órgão federal de segurança doméstica, com missão de salvaguarda do povo, da pátria e dos valores nacionais. Tem como atribuições o combate ao terrorismo e às ameaças à segurança interna; a segurança das fronteiras; a segurança do ciberespaço e das infraestruturas críticas; preservar e defender a prosperidade e a segurança econômicas; reforçar a preparação e a “resiliência implacável” do povo americano; promover a qualificação da força de trabalho do DHS e fortalecê-lo (HOMELAND SECURITY, 2019).

O Escritório Federal de Investigação (FBI) tem como missão proteger o povo americano e defender a Constituição (FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION, 2021), e a Agência Central de Inteligência (CIA), a de proteger a nação e fazer avançar a segurança nacional (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2021).

A França possui a Comunidade de Inteligência – cujo conceito veio do *Livro branco sobre defesa e segurança nacional 2008* –, que congrega serviços de Inteligência com atribuições de defesa e segurança do Estado<sup>1</sup> (RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2021).

A Comunidade é composta por seis serviços de inteligência<sup>2</sup>, todos

1 Não fazem parte dela as agências de Inteligência voltadas para a segurança pública, caso do Serviço Central de Inteligência Territorial (SCRT), ligado à Direção Geral da Polícia Nacional (DGPN), e do Serviço Nacional de Inteligência Penitenciária (SNRP), vinculado ao Ministério da Justiça.

2 As informações sobre os serviços de Inteligência franceses foram obtidas no sítio eletrônico da Academia de Inteligência francesa. Ver RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (2021).

integrantes de ministérios. Do Ministério das Forças Armadas, a Direção Geral de Segurança Externa (DGSE), responsável pelas atividades de espionagem e contraespionagem fora do território francês; a Diretoria de Inteligência e Segurança da Defesa (DRSD), responsável pela segurança do efetivo militar, das informações e das instalações sensíveis; e a Diretoria de Inteligência Militar (DRM), dedicada à Inteligência tanto tática como estratégica nas zonas de operação militar.

Do Ministério do Interior (ao qual é atribuída a segurança pública nacional), a Direção Geral de Segurança Interna (DGSI), responsável pela contraespionagem e o contraterrorismo em território francês.

Do Ministério da Economia, Finanças e Recuperação, a Diretoria Nacional de Inteligência e Investigação Aduaneira (DNRED), responsável pelas investigações alfandegárias e pela circulação de mercadorias suspeitas; e o Processamento de Inteligência e Ação Contra Redes Financeiras Clandestinas (Tracfin), que atua no combate a redes financeiras clandestinas, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

Também existe a Coordenação Nacional da Inteligência e da Luta contra o Terrorismo (CNRLT), que não é serviço de Inteligência, mas estrutura que coordena as atividades relacionadas ao antiterrorismo com o objetivo de agilizar a troca de informações e cooperar com a Comunidade de Inteligência e com altas autoridades.

A DGSE e a DGSI merecem atenção especial devido às suas atribuições exclusivas de

Inteligência de Estado, externa e interna, respectivamente.

As atribuições gerais da DGSE são definidas pelos artigos D.3126-1 a D.3126-4 do *Código de defesa* francês, que estipulam que o órgão tem por missão buscar e explorar informações de interesse para a segurança nacional, em benefício do governo e em colaboração com os demais órgãos envolvidos, bem como detectar e impedir, fora do país, atividades de espionagem dirigidas contra os seus interesses a fim de evitar as consequências de tais atividades (RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2008). O artigo D.3126-3 lhe atribui a responsabilidade de assegurar a ligação necessária com os outros serviços ou organismos; realizar, no âmbito das suas responsabilidades, qualquer ação que lhe tenha sido confiada pelo governo; e fornecer resumos de Inteligência.

Verifica-se que as suas atribuições são distendidas, pois incluem “qualquer ação” designada pelo governo. Mesmo que esteja claro que essas ações demandadas estão dentro dos limites do arcabouço legal do Estado democrático de direito, percebe-se o intento de garantir amplo espectro de ação à DGSE.

A DGSI, criada pelo Decreto nº 445, de 30 de abril de 2014, substituiu a Direção Central de Inteligência Interna (DCRI), surgida em 2008, e é resultado da fusão entre a Direção de Vigilância Territorial (DST) e a Direção Central de Inteligência Geral, chamada de Inteligência Geral (RG) (RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2014). Na definição de suas atribuições, consta que se trata de serviço ativo da polícia nacional,

responsável pela pesquisa, centralização e exploração da Inteligência relacionada à segurança nacional ou aos interesses fundamentais da nação em todo o território francês, contribuindo, em suas áreas de competência, para o exercício de missões da polícia judiciária.

Conforme o artigo 2º do decreto, o objeto de atuação da DGSI está sucintamente relacionado à produção de Inteligência referente à segurança nacional e aos

interesses fundamentais da nação. A expressão “segurança nacional”, no entanto, não está imbuída de controle da sociedade com vistas à manutenção de governo.

O Quadro 1 relaciona os serviços de Inteligência dos cinco países citados, sua natureza (civil ou militar), o órgão ministerial ao qual cada um está subordinado e sua área de atuação (interna ou externa).

PAÍS	SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA	NATUREZA CIVIL/ MILITAR	SUBORDINADO AO	ÁREA DE ATUAÇÃO
<b>FRANÇA</b>	Direção Geral de Segurança Interna (DGSI)	Civil	Ministério do Interior	Interna
	Direção Geral de Segurança Externa (DGSE)	Militar	Ministério da Defesa	Externa
<b>ALEMANHA</b>	Escritório Federal para a Proteção da Constituição (BfV)	Civil	Ministério do Interior	Interna
	Serviço Militar de Contraineligência (MAD)	Militar	Ministério da Defesa	Interna
	Serviço Federal de Inteligência (BND)	Civil e militar	Chancelaria Federal	Externa
<b>REINO UNIDO</b>	Inteligência Militar, Seção 5 (MI5)	Civil	Sob autoridade do Ministério do Interior	Interna
	Inteligência Militar, Seção 6 (MI6)	Civil	Sob autoridade do Ministério das Relações Exteriores	Externa
	Inteligência de Defesa (DI)	Militar	Ministério da Defesa	Interna e externa
<b>ESTADOS UNIDOS</b>	Escritório Federal de Investigação (FBI)	Civil	Ministério da Justiça	Interna
	Departamento de Segurança Interna (HLS)	Civil	Departamento de Segurança Interna	Interna
	Agência Central de Inteligência (CIA)	Civil e paramilitar	Sob autoridade do Diretor Nacional de Inteligência (DNI)	Externa
<b>CANADÁ</b>	Serviço Canadense de Inteligência de Segurança (CSIS)	Civil	Ministério da Segurança Pública	Interna e externa

Quadro 1: comparativo dos serviços de Inteligência da França, da Alemanha, do Reino Unido, dos Estados Unidos e do Canadá.

Do quadro acima, depreende-se que todos os serviços subordinados a ministério da defesa são de natureza militar, enquanto os serviços de natureza civil são vinculados a ministério da justiça, das relações exteriores, de segurança pública ou a ministério que desenvolve função similar, como o do interior ou o de segurança interna.

Essa subordinação a ministério com atribuições de justiça, de relações exteriores e de segurança – seja do Estado, seja da sociedade, ou de ambos – propicia o estabelecimento de usuário – o ministro – com demandas imediatas correlatas às atribuições do seu ministério, deslocando a concepção de tomador de decisão/presidente da república para de um usuário com demandas mais pragmáticas e afins às do ministério, além de aproximar os objetivos institucionais ao rol de atribuições de Estado, afastando-os de ensejos de utilização da Inteligência como ferramenta de defesa de governo.

## **Para que serve o serviço de Inteligência no Brasil? Complexidade na definição de objetos, atribuições e usuários**

No Brasil, as atividades de Inteligência são estruturadas pela Lei nº 9.883, de 17 de dezembro de 1999, que instituiu o Sisbin e estabeleceu a Abin como seu órgão central, com o encargo de planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar essas atividades (BRASIL, 1999). Órgãos e entidades da administração pública federal, em especial os responsáveis pelas

defesas interna e externa, e pelas relações exteriores, passaram a integrar o Sisbin.

Na lei há percepções concorrentes sobre os usuários da Inteligência. O artigo 1º diz que a finalidade do Sisbin é “fornecer subsídios ao **Presidente da República** nos assuntos de interesse nacional” (BRASIL, 1999, grifou-se). O artigo 2º, em seu parágrafo 1º, diz que o Sisbin é “responsável pelo processo de obtenção, análise e disseminação da informação necessária ao processo decisório do **Poder Executivo** [...]” (BRASIL, 1999, grifou-se).

Considerando que há significativa diferença entre o ente Presidente da República – chefe de Estado e de Governo da República Federativa do Brasil – e o Poder Executivo, neste incluídos os ministérios, os seus órgãos constituídos e os níveis de governo federal, estadual e municipal, subentende-se imprecisão nessa definição. Ainda, a lei não identifica quais assuntos seriam objetos do trabalho da Inteligência. Os artigos 1º e 2º citam somente os difusos conceitos de “interesse nacional” e de “informação necessária ao processo decisório”.

A lei também não especifica o papel da Abin como ente que articula o funcionamento do sistema. O artigo 3º, que criou a agência, diz que ela passa a ter “a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País” (BRASIL, 1999), mas não elucida quais mecanismos utilizará e se tal atribuição inclui as atividades de Inteligência nas esferas dos municípios e dos estados.

Suas atribuições são elencadas nos incisos do artigo 4º. No inciso I, consta: “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” (BRASIL, 1999). Ora, novamente não trata dos objetos da atividade da Abin, somente de sua atribuição de assessoria. O inciso II diz que cabe a ela “planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade” (BRASIL, 1999). Igualmente vago sobre os objetos de atribuição da Abin, já que não é assertivo quanto aos “interesses”, apenas cita a segurança do Estado e da sociedade. Os incisos seguintes são mais categóricos quanto à sua competência: “III - avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional”; e “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” (BRASIL, 1999).

Percebe-se que as atribuições listadas nos três últimos incisos estão distantes da ideia de assessoramento, seja ao presidente da República, seja ao Poder Executivo. O que se depreende é que a Abin deve desenvolver tais atribuições, como fim *per se*, em prol da Atividade de Inteligência, ou o assessoramento a outras instâncias da administração pública, caso de centros de saber, empresas gestoras de infraestruturas críticas e instituições nacionais detentoras de conhecimentos sensíveis.

O parágrafo único do mesmo artigo dispõe que os órgãos do Sisbin fornecerão, à Abin, “dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais” (BRASIL, 1999) subintendendo-se a inclusão da capilaridade do Sistema de Inteligência em todo o território nacional e, consecutivamente, o processo decisório em nível intermediário (superintendentes, diretores e demais dirigentes dos diversos órgãos da administração pública), para que o fluxo de conhecimentos de Inteligência, em via dupla, chegue ao usuário (o tomador de decisão), em cada unidade da federação, com efetividade e oportunidade.

Considerando que o fornecimento de subsídios para o processo decisório é o meio pelo qual a autoridade estaria municiada para tomar as melhores decisões sobre determinada matéria, a imprecisão na definição dos usuários do produto da Abin, nos níveis de governo municipal, estadual e federal, constitui fator que contribui para a emergência de adversidades na gestão da Atividade de Inteligência, o que impacta na sua missão institucional.

Regramentos mais recentes, como a Política Nacional de Inteligência (PNI), fixada por meio do Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016 (BRASIL, 2016), e a Estratégia Nacional de Inteligência (Enint), estabelecida por decreto sem número em 15 de dezembro de 2017<sup>3</sup> (BRASIL, 2017), contribuíram para a resolução de algumas dessas imprecisões.

3 A Enint foi estabelecida como documento de orientação estratégica decorrente da PNI.

Se por um lado a PNI não cita a Abin, por outro, define parâmetros e limites, bem como pressupostos, objetivos, instrumentos e diretrizes para a Inteligência. Santos (2015) argumenta que, como a Lei nº 9.883/99, em seu artigo 5º, deixa patente que a execução da PNI será levada a efeito pela Abin, e que o artigo 3º encarrega esta última de planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do país, como já apresentado, a PNI torna-se, então, instrumento para a definição dos seus objetos, atribuições e usuários, além de conformar a sua responsabilidade central na execução de tal atividade.

Sendo a segurança nacional a principal temática que norteia as ações dos diversos serviços de Inteligência listados, é apresentada, a seguir, a problemática da simples adoção dessa terminologia como objeto norteador do trabalho dos serviços de Inteligência.

## **Segurança nacional: a problemática do objeto da Inteligência**

A partir do final da segunda guerra mundial começou a se desenvolver no Brasil a Doutrina de Segurança Nacional, segundo a qual, na lógica da Guerra Fria, o desenvolvimento aportado pelo capitalismo estaria sofrendo ameaça do comunismo, representando, então, obstáculo aos objetivos nacionais de integridade territorial, de democracia, de progresso, de paz social e de soberania (COMBLIN, 1978). Essa acepção, como força que garante a defesa dos interesses

nacionais através do controle de agrupamentos contenciosos, contribuiu para que o termo “segurança nacional” perdesse o senso de defesa da população, da integridade territorial e das instituições vitais ao Estado, que são objetos de trabalho recorrentes dos serviços de Inteligência.

No Brasil atual de garantias democráticas, as atividades de Inteligência contemplam a observância dos preceitos constitucionais, o ordenamento jurídico e a dignidade da pessoa humana. A Inteligência, como atividade de Estado, da qual se valem sucessivos governos em proveito dos interesses nacionais, é pressuposto consolidado e, para atender a essa finalidade, está alicerçada na preservação da soberania nacional e na defesa do Estado democrático de direito (FARIAS, [s.d.]).

Numeriano (2010), ao abordar os mecanismos de que o Estado dispõe para controlar a Atividade de Inteligência, de forma a não o deixar à mercê de legados autoritários que permeiam os serviços secretos, afirma que permanecem imprecisões nas definições sobre os serviços de Inteligência. Sobre o porquê de serem poucos os estudos acadêmicos feitos no Brasil sobre o tema da Inteligência, esclarece que

A raridade desses estudos em parte se explica pelo fato de o objeto serviço secreto e/ou atividade de Inteligência ocupar, por assim dizer, uma zona cinza na esfera dos aparelhos de coerção do Estado, ao contrário da Polícia e das Forças Armadas. Ocorre que, nessa dimensão, os serviços de Inteligência não se configuram como um

estatuto político próprio, senão como *manu obscurantis* do Estado invisível (NUMERIANO, 2010, p. 168-169, grifos do original).

Ainda segundo o autor, em regimes totalitários ou autoritários, os altos cargos públicos são revestidos para refletir a ideologia vigente, passando a ser instrumentos do regime. Dessa forma, não é de surpreender que os comandos da defesa, da segurança pública e de outras instâncias estatais, como os serviços de Inteligência, estejam alinhados com os dirigentes máximos. Nesses ambientes, os objetos de trabalho da Inteligência se voltam para o campo interno.

Cepik (2003) diz que os governantes tendem a identificar os objetos com a necessidade de garantir a segurança nacional, mas que a própria noção do que venha a ser segurança nacional é problemática, pois tanto seu significado quanto as consequências práticas do seu uso não são claramente delimitados,

Daí ser inconsistente pretender resolver o debate sobre a justificação pública do valor da atividade de inteligência apenas referindo-se genericamente às necessidades de segurança nacional. Em particular, a recorrente utilização da noção de segurança nacional como um princípio de justificação de práticas repressivas e autoritárias torna questionável a compatibilidade entre tal noção e uma concepção democrática de governo e de resolução de conflitos nas sociedades contemporâneas. Por outro lado, dada a irreduzibilidade da segurança coletiva à segurança individual, não é possível simplesmente abandonar o conceito de segurança nacional (CEPIK, 2003, p. 137).

A pretensão de segurança total deixaria

em aberto a opção de transbordo para o controle da sociedade, das forças políticas de oposição e das liberdades e garantias individuais. O extremo da livre interpretação do que vem a ser segurança nacional permitiria ao Estado a abrangência da ação sobre qualquer movimento interpretado como subversivo, como um lobo responsável por garantir a segurança do rebanho de ovelhas.

Cepik procura conceituar segurança e segurança nacional em abordagem compatível com a definição de Max Weber (2011), quando este trata do monopólio estatal legítimo do uso da força em determinado território e dos tipos puros de dominação. Afirma que a pretensão de que a segurança consiga dar proteção a tudo e a todos, contra tudo e contra todos, não encontra eco na realidade, tanto do ponto de vista material quanto do psicológico, e, além disso, trata-se de situação indesejável, por retratar ambiente de controle com características totalitárias.

O autor informa que o uso da noção de segurança nacional varia significativamente em diferentes contextos políticos e institucionais, assim como a delimitação jurídica das ameaças a ela relacionadas:

A grande maioria dos ordenamentos constitucionais contemporâneos reconhece a agressão militar, a espionagem, as operações encobertas, a invasão territorial e o bloqueio econômico como ameaças externas vitais, capazes de engendrar respostas dissuasórias proporcionais por parte dos Estados ameaçados. Ameaças internas seriam, caracteristicamente, os apoios internos àquelas ameaças externas, acrescidas da problemática noção de 'subversão' (uso sistemático

da violência para forçar mudanças sociais, políticas e legais). Nas últimas décadas, foi acrescentada uma nova categoria de ameaças transnacionais ou transestatais à segurança nacional, tais como o crime organizado, o narcotráfico e o terrorismo (CEPIK, 2003, p. 139).

Essa conceituação permite abordar os objetos da Inteligência com olhar amplo sobre suas atribuições, incluindo, no escopo de sua atuação, a proteção contra as ameaças e a identificação de oportunidades, esta última, considerada como Inteligência “positiva”, nos termos de Kent (1949).

De acordo com Cepik (2003), a definição e a delimitação jurídicas das ameaças relativas ao que venha a ser segurança nacional são de difícil precisão, e há ampla variação no significado atribuído a ela, com decorrentes consequências, também variadas, dependendo dos cenários institucional e político.

Ele, também, apresenta o conceito de segurança humana (*human security*) na delimitação da segurança nacional, distanciando-se do caráter puramente de segurança estatal e aproximando-se do controle de ameaças à segurança dos cidadãos. Mas, por incluir temas como saúde, educação, meio ambiente etc., acaba por se tornar, também, um risco, porque a utilização do conceito de segurança humana amplifica o espectro de atuação das forças de defesa e de Inteligência.

## Considerações Finais

Tanto na Abin quanto em tradicionais serviços secretos, a maleabilidade tem

sido trunfo para conseguir dar respostas úteis e oportunas, nos mais variados assuntos, para os decisores políticos. Por outro lado, a amplitude de temas em que eles atuam complexifica sua capacidade de produção, bem como limita a qualidade e a profundidade dos serviços que executam.

Frente à amplitude de temas e de reconfiguração do panorama geopolítico pós-Guerra Fria, os serviços de Inteligência se adaptam para atender aos ensejos dos dirigentes máximos dos poderes decisores de seus países e dos usuários de nível intermediário (dirigentes locais do Poder Executivo e dos diversos órgãos de Inteligência).

No Brasil, a partir da implantação de frações de Inteligência em órgãos das esferas federal, estadual e municipal, ficou evidente que essa atividade não é exclusividade da Abin e do Sisbin, assim, diversos órgãos da administração pública produzem Inteligência, aplicando-se a todos eles a legislação pertinente ao tema. Para além das instâncias do Estado, a iniciativa privada também produz Inteligência, voltada para seus interesses particulares. De maneira diferente, alguns dos países citados têm legislação especificamente direcionada a cada serviço de Inteligência, tornando mais restrita a margem para imprecisões de seus objetos, missões institucionais e usuários.

Pensando a defesa nacional como objeto de trabalho das Forças Armadas e a segurança pública como objeto das forças policiais, subsistiria a segurança do Estado e da sociedade, ou segurança

nacional, como objeto do serviço de Inteligência civil. A segurança nacional como solução para a questão dos objetos da Inteligência se torna uma escolha problemática caso não seja precisamente definida, tendo em vista o histórico do uso desse conceito na América Latina e a necessidade de controle legal da Atividade de Inteligência para que esteja pautada no respeito ao Estado democrático de direito. Além disso, a subordinação do órgão de Inteligência civil a ministério de defesa/militar, diferente de como é estruturada nos países apresentados neste artigo, o distanciaria das demandas cotidianas de um ministério com atribuições vinculadas a interesses de nacionais mais perenes.

Como apresentado, a parca definição dos objetos de um serviço de Inteligência permite o acompanhamento de temas diversos, e isso, por sua vez, franqueia a possibilidade de sua utilização como instrumento de favorecimento do governo, afastando-se de seu caráter precípua de atividade orientada para a defesa dos interesses de Estado.

Imprecisões sobre suas atribuições acarretam o risco de pulverização dos assuntos de interesse, o que pode prejudicar a qualidade dos seus produtos e levar à priorização do atendimento imediato de demandas emergenciais

relacionadas às ações governamentais, em detrimento das demais atribuições determinadas pela Lei nº 9.883, que criou a Abin e instituiu o Sisbin, como a promoção do desenvolvimento de recursos humanos; o aprimoramento da Inteligência no país; a avaliação de ameaças, internas e externas, à ordem constitucional; o assessoramento aos demais órgãos do Poder Executivo, às instituições nacionais detentoras de conhecimentos sensíveis e às empresas gestoras de infraestruturas críticas.

Ainda, a dubiedade sobre os usuários induz à tendência de centralidade no assessoramento à Presidência da República, em desfavor da produção de conhecimento que atenda às necessidades imediatas dos níveis intermediários dos tomadores de decisão que estão à frente de instituições estratégicas, privadas e públicas, nas esferas federal, estadual e municipal, em todas as unidades da federação.

Por fim, é relevante que objetos, atribuições e usuários do serviço de Inteligência estejam legalmente definidos com assertividade, para que a sociedade – a principal beneficiada com os resultados dessa atividade – tenha condições de perceber a sua importância e, assim, legitime o emprego de recursos públicos para a sua manutenção.

## Referências

BRASIL. *Lei n.º 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.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9883.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9883.htm). Acesso em: 24 set. 2021.

\_\_\_\_\_. *Decreto n.º 8.793*, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm). Acesso em: 27 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência. *Estratégia Nacional de Inteligência*. Brasília: Abin, 2017.

BUENO, Bruno Bruziguessi. Os Fundamentos da Doutrina de Segurança Nacional e seu Legado na Constituição do Estado Brasileiro Contemporâneo. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, Pelotas, Ufpel, v. 2, n.º 1, p. 47-64, 2014.

BUNDESAMT FÜR VERFASSUNGSSCHUTZ. *Der Verfassungsschutz*. Disponível em: [https://www.verfassungsschutz.de/DE/home/home\\_node.html](https://www.verfassungsschutz.de/DE/home/home_node.html). Acesso em: 23 set. 2021.

BUNDESNACHRICHTENDIENST. *Bundesnachrichtendienst: The Foreign Intelligence Service of Germany: Our Mission*. 2021. Disponível em: [https://www.bnd.bund.de/EN/Home/home\\_node.html](https://www.bnd.bund.de/EN/Home/home_node.html). Acesso em: 23 set. 2021.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *About CIA*. Disponível em: <https://www.cia.gov/about/>. Acesso em: 9 set. 2021.

CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

COMBLIN, Joseph. *A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

DER MILITÄRISCHE ABSCHIRMDIENST. [sem título]. Disponível em: <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/mad-bundesamt-fuer-den-militaerischen-abschirmdienst>. Acesso em: 23 set. 2021.

FARIAS, Antônio C. F. *Atividade de inteligência: o ciclo da produção do conhecimento. Um instrumento de gestão para o assessoramento do processo decisório*. Belém: Sagrada Família, [s.d.].

FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. *Mission & Priorities*. Disponível em: <https://www.fbi.gov/about/mission>. Acesso em: 8 set. 2021.

GONÇALVES, Joanisval B. *Sed quis custodiet ipso custodes?* O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá. 2008. 797 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

GOUVERNEMENT DU CANADA. Loi sur le Service Canadien du Renseignement de Sécurité. In: *Lois Révisées du Canada*. 1985. Disponível em: <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/C-23/page-1.html#h-74339>. Acesso em: 24 set. 2021.

\_\_\_\_\_. *Mandat*. 25-01-2021. Disponível em: <https://www.canada.ca/fr/service-enseignement-securite/organisation/mandat.html>. Acesso em: 18 set. 2021.

GOV.UK. *Defence Intelligence*. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/groups/defence-intelligence>. Acesso em: 4 jan. 2021.

HOMELAND SECURITY. *Mission*. July 3, 2019. Disponível em: <https://www.dhs.gov/mission>. Acesso em: 19 set. 2021.

KENT, Sherman. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1949.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias?* Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LOWENTHAL, Mark. *Intelligence from Secrets to Policy*. Washington: CQ Press, 2009.

NUMERIANO, Roberto. *Serviços secretos: a sobrevivência dos legados autoritários*. Recife: Ed. Universitária UFPE, 2010.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. Légifrance. *Code de la Défense: Section 1: Direction Générale de la Sécurité Extérieure*. 25 de novembre 2008. Disponível em: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006071307/LEGISCTA000019837834/#LEGISCTA000019840911](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071307/LEGISCTA000019837834/#LEGISCTA000019840911). Acesso em: 17 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Légifrance. *Décret n° 2014-445 du 30 Avril 2014 Relatif aux Missions et à l'Organisation de la Direction Générale de la Sécurité Intérieure*. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028887486/>. Acesso em: 18 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Académie du Renseignement. *La Communauté Française du Renseignement*. Disponível em: <http://www.academie-renseignement.gouv.fr/dgse.html>. Acesso em: 17 set. 2021.

SANTOS, Roberto F. dos. *O arcabouço legal da atividade de inteligência do Brasil: entre a eficiência e o controle*. 2015. 86 f. TCC (Graduação em Direito) - Universidade de

Brasília, Brasília, 2015.

SECRET INTELLIGENCE SERVICE MI6. *About Us*. Disponível em: <https://www.sis.gov.uk/about-us.html>. Acesso em: 20 set. 2021.

SECURITY SERVICE MI5. *MI5's Mission is to Keep the Country Safe*. Disponível em: <https://www.mi5.gov.uk/>. Acesso em: 20 set. 2021.

THE INTELLIGENCE COMMUNITY. *Mission*. Disponível em: <https://www.intelligence.gov/mission>. Acesso em: 6 set. 2021.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2011.