

## A inteligência no Brasil: um exemplo de *enclave*<sup>1</sup> autoritário

JOSÉ MARIA PEREIRA DA NÓBREGA JÚNIOR\*

### Introdução

Passados mais de vinte anos do fim do regime militar no Brasil, algumas prerrogativas militares<sup>2</sup> insistem em permanecer, em nossa semidemocracia (Nóbrega Júnior, 2005 e 2006 e Zaverucha, 2005), inalteradas, ou superficialmente modificadas, mantendo um verniz que, à primeira vista, pode parecer como sendo democrática. Entulhos, obstruções que não são desafiadas pelos civis eleitos desde o primeiro presidente civil pós-regime de exceção. Áreas reservadas que são vistas como de direito, formal ou informal, um privilégio que não pode ser perdido por atores políticos que se mantém no poder, apesar de não ser mais governo.

Uma dessas áreas reservadas é o setor de inteligência brasileiro que, apesar de vivermos em um ambiente de democracia eleitoral, permanece como um entrave de poder político nas mãos dos militares brasileiros. Este pequeno ensaio procura indicar este domínio reservado de um bem público tão importante para a garantia do Estado de Direito democrático, para a garantia da própria democracia<sup>3</sup>, que é o setor de inteligência brasileiro.

### A inteligência e os militares brasileiros

Ponto forte que mostra destacada influência dos militares em nossa frágil democracia, é o que diz respeito ao

controle das Agências de Inteligência. No Brasil há fraca fiscalização parlamentar neste quesito. Isso ocorre, fazendo com que princípios básicos da liberdade individual sejam infringidos quase a todo instante por questão da ingerência militar em tais instituições e da manutenção de uma lógica do regime militar da busca incessante do inimigo interno, lógica esta que segue a Doutrina de Segurança Nacional do período de exceção brasileiro. *Modus operandi* do *ancien regime* continuam a fazer parte do setor de inteligência interna (que deveria ser dominada por civis) e externa. As atividades de inteligência civis e militares se misturam, onde os atores políticos militares se destacam por influírem e agirem em assuntos de inteligência interna (Zaverucha, 2000).

O Centro de Informação do Exército (CIE)<sup>4</sup>, mantém, em regime dito democrático, prerrogativas relevantes quanto ao seu papel interno, como demonstra o artigo 5º da Portaria nº 323, de 31 de março de 1981, onde tem destacado o seu papel: “orientar, coordenar e desenvolver atividades de informações internas e de segurança interna, bem como contra-informações do sistema de informações do Exército. Assessorar o ministro nos assuntos de informações internas e nas de contra-informações”. O chefe desse órgão em 1997, o General Cláudio Figueiredo, afirmou que o CIE não mais participava

das operações, apenas assessorava. Com isso, foi criado o EsIMEx (Escola de Inteligência Militar do Exército) para o exercício desse assessoramento (Zaverucha, 2000; p. 40). Mas, apesar desse caráter de assessoramento que o General Figueiredo afirma ter o CIE, tal instituição exerce presença ativa na coleta de informações para assuntos de segurança internos, mantém-se, assim, com sua proposta inicial.

Os serviços de inteligência das Polícias Militares (P-2<sup>5</sup>) continuam agregados ao sistema de informações do Exército, como no período da ditadura militar<sup>6</sup>. As PMs são obrigadas, por lei, a passar as informações coletadas através do chamado “canal técnico” ao comando do Exército. As informações perpassam sobre o governador do Estado. Para completar, não há qualquer controle das Assembleias Legislativas estaduais sobre os serviços de inteligência das PMs. Também, o controle parlamentar em assuntos orçamentários é bastante limitado, para não dizer inexistente. A formatação institucional das PMs como se encontra hoje é um claro exemplo de hibridismo institucional (Nóbrega Júnior, 2006) e tem reflexo direto no setor de inteligência dos militares estaduais. Como servem a “dois patrões”, o comando do Exército de um lado e o governo do Estado de outro, a accountability horizontal (O’Donnell, 1998) fica comprometida, a obrigatoriedade de passagem das informações das P-2 para o comando do Exército demonstra uma característica privilegiada que as Forças Armadas tem em relação ao governador.

A ABIN (Agência Brasileira de Inteligência)<sup>7</sup> é outra instituição com características militares. Criada no período do governo de FHC, esta instituição ficou atrelada ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI)<sup>8</sup>. Este

órgão é permeado por uma estrutura militarizada, onde substituiu a extinta Casa Militar. No governo FHC quem comandava a ABIN era o General Cardoso, que foi o militar com maiores atribuições civis da História republicana do Brasil (Zaverucha, 2003). O resultado disso foi uma formatação institucional muito parecida com a do antigo SNI (Serviço Nacional de Informações) do antigo regime autoritário.

A formatação institucional da ABIN fragiliza a democracia brasileira. Nesta instituição existe uma série de fatores que podem ser colocados como sendo anacrônicos para o desenvolvimento de um serviço de inteligência efetivo e responsivo em nosso país. Como a inteligência é um bem público arduamente disputado entre os grupos que almejam controlar o estado (Zaverucha, 2006) é fundamental que este esteja sob controle civil. Mas, em nossa análise factual o que se vê é um forte esquema montado sob orientação militar.

A lei que criou a ABIN é nebulosa, diz que cabe a esta instituição “fornecer subsídios ao presidente da República nos assuntos de interesse nacional”, não vindo a definir o que seja “interesse nacional”. Isso faz com que cada presidente da República venha a definir o que seja. A vacância nessa definição é muito séria numa perspectiva de Estado, sobretudo quando este Estado afirma estar baseado em um regime democrático. Outro ponto é que os militares podem, também, decidir o que é de “interesse nacional”, pois, como garantes da lei e da ordem<sup>9</sup>, sua filosofia, estrutura, ideologia e etc. influenciam diretamente no que eles acreditam ser seu de direito: *a defesa da pátria e da honra nacionais*. O Estado

acima de tudo, inclusive da própria democracia.

A ABIN deveria ficar, de forma direta, subordinada ao presidente da República, no entanto, logo após a sua criação, FHC, via medida provisória, deixou-a subordinada ao general ministro-chefe do GSI (Gabinete de Segurança Institucional), cargo de natureza militar. O general é quem efetivamente manda, filtrando quais as informações devem chegar às mãos do presidente (Zaverucha, 2006). Esta instituição como está formatada consolida a Doutrina de Segurança Nacional, nos moldes do regime anterior a 1985, mantendo um entulho autoritário, fazendo com que direitos fundamentais fiquem a mercê de interesses castrenses. O que vale é a vigilância do possível inimigo do sistema.

No governo Lula as coisas não mudaram, apesar de advir de um partido de esquerda. A indicação do delegado Mauro Marcelo da Lima e Silva, para dirigir a ABIN em substituição a Marisa Almeida Del'Isola e Diniz, gerou grande insatisfação no meio das FFAA. A escolha do nome de Lima e Silva foi indicação do Presidente. O ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, General Jorge Armando Félix, criticou a indicação e a desconsideração do Presidente, pois o mesmo não levou em consideração as insatisfações castrenses (Romero e Caldeira, 2004).

Os militares, que criticaram reservadamente a indicação de Lima e Silva para a direção da ABIN, alegavam que o delegado tinha uma forte aproximação com o FBI – Polícia Federal dos EUA, onde o delegado participou, a convite da instituição, de um curso de especialização. Lima e Silva disse que sua ligação com o FBI

deveria ser vista como uma conquista individual da qual ele se orgulhava e que as críticas existiriam mesmo se ele tivesse feito qualquer curso, em qualquer parte do globo. Na verdade, a crítica levantada pelos militares visava destacar a sua insatisfação em ter arranhada uma prerrogativa, que é um legado do regime autoritário, que eles acreditam ser sua de direito.<sup>10</sup>

Tal resistência estava no fato de Lima e Silva ser o primeiro policial civil a comandar o departamento de inteligência do governo brasileiro, aproximando mais o órgão do Presidente, já que existe uma relação tensa da presença militar no combate à violência urbana e na divisão de tarefas na repressão ao narcotráfico nas fronteiras nacionais. É importante colocar, que diante da simples insinuação dos civis tentarem puxar pra si o domínio dessa instituição, que é considerado um domínio reservado por parte dos castrenses, ocasiona mal estar entre os militares que não querem perder suas prerrogativas.

Em julho de 2005, depois de forte pressão política por parte do General Jorge Armando Félix (que comanda o GSI atualmente), o delegado Mauro Marcelo Lima e Silva foi demitido, tendo sido nomeado para seu lugar Márcio Paulo Buzanelli, veterano do antigo SNI (Serviço Nacional de Informações). A vitória política do General Félix significa, também, a perpetuação do SNI, órgão de inteligência do período ditatorial militar na década de 70<sup>11</sup>.

O aspecto da fragilidade democrática da ABIN se apresenta na formalidade e na informalidade. A Lei 9.883 que rege esta instituição afirma em seus artigos pontos que levam a uma ampla interpretação. Em seu artigo 1º fica “instituído o Sistema Brasileiro de

Inteligência, que integra as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao presidente da República nos assuntos de interesse nacional”. Como se observa neste artigo há uma prerrogativa nas mãos do presidente. Assuntos relacionados à inteligência colocam o Poder Executivo à frente dos outros poderes da República, o presidente tem liberdade de utilizar os serviços da ABIN para fins políticos, vindo a ferir direitos políticos e civis, demonstrando claro exemplo de autoritarismo civil, corroborando ainda mais para o poder desproporcional do presidencialismo brasileiro<sup>12</sup>.

O Congresso Nacional tem na Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (Ccai) o órgão responsável pela fiscalização dos assuntos de inteligência. No entanto, este órgão não tem competência quando o assunto é a inteligência das FFAA e da Polícia Federal (que faz parte do Ministério da Justiça). Dessa forma, não penetra nas instâncias mais importantes do setor de inteligência. É cada vez mais independente a ação de investigação e de informação da Polícia Federal. Sem fiscalização de natureza jurídica ou legislativa pode-se ter no Brasil uma estrutura de estado policial onde a informação fica à mercê de interesses particularistas e não da garantia do Estado de Direito democrático, vindo a ferir direitos fundamentais.

As atividades de inteligência no Brasil, segundo artigo da Lei 9.883, são de natureza civil e militar. Como já destacado linhas acima, isso vem misturar a sua competência, pois as P-2s passam a ser vinculadas a ABIN. Sabe-se, de antemão, que as atividades de inteligências das PMs são de inteira responsabilidade do Exército. Tal

arranjo institucional, bastante complexo e esdrúxulo, abriu espaço para a atuação desproporcional dos militares em um bem público que é a inteligência. A própria formatação das PMs (militares estaduais) é confusa, pois esta instituição tem vínculo com o Poder Executivo estadual e o comando do Exército. Tal estrutura é ineficiente e contribui para o fortalecimento do autoritarismo.

A ABIN mantém em seu bojo uma racionalidade de segurança nacional em defesa do Estado contra o inimigo interno, não existe atribuição da instituição a esfera civil na defesa da ordem pública. Existe uma lista imensurável de denúncias de espionagem política por parte da ABIN. A racionalidade de perseguição política se mantém como na época do SNI da ditadura. Arapongagem e investigações com fins políticos estão na ordem do dia.

Alguns exemplos podem ser colocados para reforçar a discussão. Os direitos individuais são ameaçados sem que haja uma medida severa de punição aos atos de ilicitude da ABIN. Espionagem de presidentes e ex-presidentes, como foi o caso de Itamar Franco é um exemplo cabal de desmando. Itamar fora investigado desde março de 1998, quando tentou sair candidato pelo PMDB à presidência da República. A ABIN produziu vários relatórios sobre o investigado, inclusive de cunho financeiro, onde invadiu o sigilo bancário e fiscal do ex-presidente.

O jornalista Andrei Meireles, da revista IstoÉ, também foi investigado. Ele apurava o eventual envolvimento do ex-secretário-geral do Palácio do Planalto, Eduardo Jorge Caldas Pereira, no escândalo do desvio de verbas da obra do Tribunal Regional do Trabalho, em São Paulo. Outra revista de grande

veiculação nacional, Veja, revelou a ficha ideológica de Andrei Meireles. Esta teria sido revelada por arapongas da ABIN, afirmando que o mesmo tinha pertencido ao Partido Comunista Brasileiro, que foi do sindicato de jornalistas e participou de um encontro sindical em Cuba. Clara perseguição política ao inimigo interno da época da ditadura militar, i.e., a Lei de Segurança Nacional tal como idealizada pela ESG (Escola Superior de Guerra) e sua Doutrina de Segurança Nacional<sup>13</sup> (Alves, 1984).

O Sistema Brasileiro de Inteligência tem como fundamentos a defesa do Estado Democrático de direito e a dignidade da pessoa humana, devendo ainda cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal. Há um choque entre os dispositivos constitucionais e os códigos formais e informais desta instituição. O principal órgão de inteligência do país serve para fins políticos e, dessa forma, passa por cima do Estado de Direito democrático, pois é um órgão do Estado que deturpa a lei. Sua formação híbrida é responsável por tal funcionamento contraditório.

O ranço autoritário ainda se mostra bem forte dentro da ABIN. O maior número de assentos dentro dessa instituição é de militares. Dessa forma, as informações cedidas pelas secretarias de Segurança Pública estatais são direcionadas para as mãos dos militares federais, principalmente quando trata de distúrbios sociais. A agência também pode agir de forma a obstaculizar avanços quanto aos direitos humanos no Brasil, sobretudo a respeito de informações do período autoritário. Existe uma clara “quebra de braço” entre civis e militares dentro da ABIN, onde o GSI aparece, até o momento, na

frente na disputa pelo controle dessa agência de inteligência<sup>14</sup>.

### Conclusão

Não quero dizer aqui que não houve avanço civil com a transição, senão estaríamos ainda no regime autoritário. Mas sim, afirmar que os militares, dentro da perspectiva do acordo feito na transição (Zaverucha, 1994), não admitem perder privilégios que admitem ser seu direito adquirido como sendo de “natureza” estritamente militar. O controle do setor de inteligência é um bom exemplo desses privilégios, uma área reservada de domínio castrense onde qualquer tentativa civil de desmilitarizá-la leva a represálias e choques políticos com os verde-oliva. O arranjo da ABIN também desestimula a desmilitarização, pois o Presidente tem, em estando alinhado com os militares, nesta agência uma prerrogativa muito forte de poder acima dos outros poderes da República.

Os civis, com os exemplos citados, não têm interesse em rivalizar com as Forças Armadas neste “campo minado” que é o setor de inteligência. Quem perde é a sociedade que pode vir a ser investigada indevidamente a pretexto da Lei de Segurança Nacional (que segue a Doutrina de Segurança Nacional do período de exceção) como inimigo político em potencial, demonstrando clara preocupação em defender o Estado, a pátria e a honra nacional, mas não de defender os interesses e garantias dos indivíduos.

Exemplo importante de ingerência neste setor público está localizado na ABIN. Da forma como esta instituição está estruturada, fortalece a manutenção do autoritarismo em suas bases. Um *enclave* autoritário na (semi)democracia brasileira (Nóbrega Júnior, 2005 e 2006; Zaverucha, 2005) que parece não

avançar no sentido de garantir uma estruturação em moldes democráticos, i.e., defendendo direitos fundamentais acima de tudo. O Estado vem acima dos indivíduos, estes, qualquer um que seja, estão à mercê do “interesse nacional” não definido pela lei nº 9.833 que criou o SISBIN e em sua forma que hoje está, a ABIN.

### Bibliografia

ALVES, Maria Helena Moreira (1984) *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Ed. Vozes, Petrópolis, RJ.

JORNAL DO COMMERCIO (2007) “Lula, um presidente que fala demais”. Caderno Política, Recife, 1º de julho. P-12.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. (2005). *As Instituições Coercitivas e a Semidemocracia Brasileira*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE. 150 f. 9 de novembro.

NÓBREGA JÚNIOR, J. M. P. (2006) “A Semidemocracia Brasileira”. Revista Espaço Acadêmico. Departamento de Ciências Sociais – Universidade Estadual de Maringá. Nº 63, agosto de 2006. ISSN 1519.6186. [www.espacoacademico.com.br](http://www.espacoacademico.com.br)

MAINWARING, Scott *et alii*. (2001) “Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999”. *Dados* v. 44, nº 4. Rio de Janeiro.

O’DONNELL, Guillermo (1998) “Accountability Horizontal e Novas Poliarquias”. *Lua Nova*, nº 44.

O’DONNELL, Guillermo (2000) “Poliarquia e a (In)efetividade da Lei na América Latina: Uma Conclusão Parcial” in: *Democracia, Violência e Injustiça. O não-Estado de Direito na América Latina*. O’DONNELL, G., MENDEZ, J. L. e PINHEIRO, P S. (orgs.) Ed. Paz e Terra. São Paulo.

RAWLS, John (1971) *A Theory of Justice*. Harvard University Press.

ROMERO, Cristiano e Ilton CALDEIRA (2004). “Indicação de policial para dirigir a Abin desagradou Forças Armadas”. In: *Valor*, 21 de novembro.

STEPAN, Alfred (1988) “As Prerrogativas Militares nos Regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha” in: *Democratizando o Brasil*. Org. Alfred Stepan. Ed. Paz e Terra, RJ, pp. 521-562.

ZAVERUCHA, Jorge (1994) *Rumor de Sabres. Controle Civil ou Tutela Militar. Estudo comparativo das transições democráticas no Brasil, na Argentina e na Espanha*. Ed. Ática. São Paulo.

\_\_\_\_\_. (2000) *Frágil Democracia. Collor, Itamar, FHC e os Militares (1990-1998)*. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. (2003) “(Des)controle Civil sobre os Militares no Governo Fernando Henrique Cardoso”. *Revue Lusotopie*. pp. 399-418.

\_\_\_\_\_. (2005) *FHC, forças armadas e polícia. Entre o autoritarismo e a democracia 1999-2002*. Record. Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. (2006). “A militarização da ABIN”, *Folha de São Paulo*, 9 de janeiro.

<sup>1</sup> Área de domínio reservado de forças alheias ao poder político, como as Forças Armadas (FFAA), que se mantém inalterada ou com modificações superficiais, mesmo depois da transição da ditadura para a democracia.



\* **JOSÉ MARIA PEREIRA DA NÓBREGA JÚNIOR** é doutorando em Ciência Política da UFPE, pesquisador do NIC – Núcleo de Estudos de Instituições Coercitivas da UFPE. Mestre em Ciência Política – UFPE, Professor Universitário e Graduado em História – UFPE.

<sup>2</sup> “Referem-se àquelas áreas onde, desafiados ou não, os militares, como instituição, assumem ter adquirido o direito ou privilégio, formal ou informal, de governar tais áreas, de ter um papel em áreas

extra-militares dentro do aparato do Estado, ou até mesmo de estruturar o relacionamento entre o Estado e a sociedade política ou civil” (Stepan, 1988; p. 93).

<sup>3</sup> A definição de democracia aqui colocada está baseada em critérios mínimos, mas não submínimos (Mainwaring *et alii*, 2001). Tais critérios seriam 1) eleições livres, limpas, periódicas, pluripartidárias, 2) com direitos políticos para a maioria adulta da população, onde 3) os direitos civis são contemplados para todos conforme o modelo liberal de igualdade perante as leis e 4) com um efetivo controle das instituições políticas/públicas nas mãos dos civis eleitos pelo povo, sem que estes sejam impedidos de governar livremente, ofuscados de alguma forma, nos bastidores, por outros atores políticos não eleitos como, por exemplo, os militares.

<sup>4</sup> Criado em 1967, ápice do regime autoritário.

<sup>5</sup> Serviços de Inteligência das Polícias Militares Estaduais

<sup>6</sup> Conforme Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983.

<sup>7</sup> No final do primeiro governo de FHC foi sancionada a Lei n. 9.883 que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). Neste mesmo processo legal foi criada a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) como órgão central do Sisbin (Zaverucha, 2005; p. 159).

<sup>8</sup> FHC, por meio de Medida Provisória, nº 1994-4, de 13 de janeiro de 2000, tirou a ABIN da subordinação da Presidência da República e a colocou sob controle do GSI.

<sup>9</sup> Atributo constitucional que não foi derrubado no processo de formação da Constituição de 1988. Se encontra no artigo 142.

<sup>10</sup> A ABIN se apresenta como uma prerrogativa militar de alta intensidade (Stepan, 1988), pois sua estrutura se mantém bastante militarizada e quando há qualquer tentativa de subjuga-la a controle civil há forte resistência do alto oficialato militar para não ser fragilizada tal prerrogativa. A indicação de um policial civil sinalizava a possibilidade de desmilitarização da agência, o pouco período de comando de Lima e Silva demonstra que houve recuo civil numa esfera de “natureza” militar.

<sup>11</sup> Apesar de termos um governo de esquerda, as ações do Presidente Lula para com os militares não mudaram em nada a relação do Poder Executivo Federal com as FFAA em comparação aos outros presidentes, conservadores ou social-democratas, que o antecederam desde o início da transição, com a Nova República. O episódio atual com os controladores de voo reforça esta tese: Em abril, no meio da crise dos controladores de voo, resolveu o presidente Lula afagar os amotinados sargentos do controle de voo, disse que não ia punir ninguém. Ao perceber a crise militar que produzira com a quebra de hierarquia na Aeronáutica, passou a condená-los e a elogiar os chefes da caserna. Depois mandou afastar os líderes do motim (JORNAL DO COMMERCIO, 2007). Isto é um bom indicador para analisarmos as relações civil-militares no Brasil. Os domínios reservados de antes se mantêm de forma inalterada em muitas instituições coercitivas de hoje.

<sup>12</sup> Há fraco controle parlamentar nos assuntos de Inteligência. De acordo com o art. 6º da Lei 9.883, o Poder Legislativo “ficou responsável pelo controle e fiscalização externos da atividade de inteligência. Contudo o § 1º deste mesmo artigo contribuiria para tornar este controle algo muito mais teórico que factual. Em vez de ser criada uma comissão específica e fixa para exercer este controle, optou-se por um órgão composto pelos líderes da maioria e da minoria na Câmara de Deputados e no Senado Federal, assim como os presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal” (Zaverucha, 2005; p. 162).

<sup>13</sup> “A Lei de Segurança Nacional (LSN) é a formalização jurídica dos princípios da Doutrina de Segurança Nacional. Doutrina esta que se desenvolveu no âmbito da Guerra Fria e do Regime Militar (1964-1985). A última versão da LSN é de 14 de dezembro de 1983 (Lei n. 7.170), aprovada nos estertores do governo do general Figueiredo. A ótica desta doutrina era dirigida para o combate do inimigo interno” (Zaverucha, 2005; p. 183).

<sup>14</sup> O processo de militarização desta instituição de inteligência fica bem demonstrada quando é observado os símbolos que a demarca. O atual diretor, de escolha pessoal do general titular do GSI, “instituiu o carcará (‘pega, mata e come’) como ave-símbolo da agência. Na nova logomarca, o carcará aparece sobrevoando o planeta terra, no qual se lê o dístico ‘Em Defesa do Brasil’, o atual diretor-geral também mudou a terminologia dos cargos, agora são comandante, comandante adjunto, (sub)oficiais de inteligência, e (sub)comissários, tais insígnias guardam paralelo as patentes de coronel, tenente-coronel, major, capitão, etc. O hino da instituição lembra o compromisso da instituição com a honra, a pátria e o Estado (Zaverucha, 2006).