

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARCEL CARRIJO DE OLIVEIRA

A DEMOCRATIZAÇÃO TARDIA DA INTELIGÊNCIA NA ARGENTINA E NO BRASIL

BRASÍLIA

2010

MARCEL CARRIJO DE OLIVEIRA

A DEMOCRATIZAÇÃO TARDIA DA INTELIGÊNCIA NA ARGENTINA E NO BRASIL

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais, concentração em Política Internacional (Segurança Internacional e Democracia), pela Universidade de Brasília.

Orientador: Professor Doutor Alcides Costa Vaz

BRASÍLIA

2010

MARCEL CARRIJO DE OLIVEIRA

A DEMOCRATIZAÇÃO TARDIA DA INTELIGÊNCIA NA ARGENTINA E NO BRASIL

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais, concentração em Política Internacional (Segurança Internacional e Democracia), pela Universidade de Brasília.

Aprovado pela Banca Examinadora em 15 de abril de 2010.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz – UnB

Orientador

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik – UFRGS

Membro

Prof^a. Dr^a. Maria Helena de Castro Santos – UnB

Membro

Prof. Dr. Eiiti Sato – UnB

Suplente

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram direto ou indiretamente, consciente e inconscientemente para a construção desse trabalho.

À minha esposa, Luiza, pelo amor, apoio, paciência e compreensão.

Aos meus pais, irmãos e avós, pela convivência amorosa e incentivadora.

Aos meus amigos, pelo companheirismo e atenção.

Aos colegas de trabalho, por sua inspiradora dedicação.

Aos colegas de pós-graduação, por suas opiniões, visões e perspectivas.

Por fim, agradeço a orientação de Alcides Costa Vaz, professor sempre disposto a colaborar para a formação intelectual de seus alunos e pessoa de singular otimismo e boa vontade.

“Knowledge, if it does not determine action, is dead to us.” (Plotinus, filósofo grego)

“Intelligence is about ‘them’, not ‘us’.” (Michael Herman, acadêmico britânico)

“Your successes are unheralded, your failures are trumpeted.” (John Fitzgerald Kennedy,
ex-presidente dos Estados Unidos da América)

RESUMO

Este estudo foi realizado com o intuito de analisar as interações entre o arcabouço teórico referente à atividade de Inteligência e a evolução dos serviços a ela dedicados em Argentina e Brasil. A metodologia proposta conjuga os métodos comparado e analítico-dedutivo com a análise histórica e o estudo de casos. Buscou-se, assim, demonstrar as trajetórias históricas percorridas pela Inteligência nos dois países, até a presente configuração em *Secretaría de Inteligencia* e Agência Brasileira de Inteligência. Foi possível concluir a partir dessa descrição que a atividade na Argentina foi e parece ainda ser matizada por um forte viés político, contraditoriamente incentivado principalmente pelos regimes democráticos, inclusive no recente processo de (re)democratização. No caso brasileiro, percebeu-se um relativo abandono da atividade, carente de autoridade e responsabilidades, que ainda vive um processo de enquadramento político e moral frente à sociedade. Ao comparar os dois casos, destacou-se a limitada correspondência entre a “teoria” de Inteligência e a prática nesses países, em especial com relação ao foco da atividade, em ambos os casos prioritariamente interno. Em ambos os casos, a atividade não é reconhecida como parte das relações internacionais do país, ou como instrumento de poder. Enfim, asseverou-se que as tentativas de mudança nessas estruturas estão repetidamente condicionadas à inépcia técnica ou falta de vontade política das elites governamentais, que no caso argentino parecem preferir a instrumentalização da Inteligência e no caso brasileiro adiar uma solução pragmática do problema.

Palavras-Chave: Inteligência. Atividade de Inteligência. Serviço de Inteligência. Órgão de Inteligência. *Secretaría de Inteligencia*. Argentina. SIDE. Agência Brasileira de Inteligência. Brasil. ABIN.

RESUMEN

Esta pesquisa fue realizada con el objetivo de analizar las interacciones entre la “teoría” de Inteligencia y la evolución de los servicios que a ella se dedican en Argentina y Brasil. La metodología propuesta conjuga los métodos comparativo y analítico-deductivo con el análisis histórico y los estudios de casos. Buscamos, así, demostrar las trayectorias históricas cursadas por la Inteligencia en los dos países, hasta la configuración presente en Secretaría de Inteligencia y *Agência Brasileira de Inteligência*. Fue posible concluir a partir de esa descripción que la actividad en Argentina fue y parece aún ser matizada por un fuerte carácter político, contradictoriamente incentivado principalmente por los regimenes democráticos, incluso en el reciente proceso de (re)democratización. En el caso brasileño, se percibió un relativo abandono de la actividad, carente de autoridad y responsabilidades, que aún vive un proceso de encuadramiento político y moral ante la sociedad. Comparándose los dos casos, se destacó la limitada correspondencia entre la “teoría” de Inteligencia y la práctica en esos países, en especial en relación al foco de la actividad, en ambos los casos prioritariamente interno. La actividad no es reconocida como parte de las relaciones internacionales de los países, tampoco como un instrumento de poder. Por fin, se percibió que los intentos de cambio en esas estructuras son repetidamente condicionados a la incapacidad técnica o falta de voluntad política de las elites gubernamentales, las cuales en el caso argentino parecen preferir la instrumentalización de la Inteligencia y en el caso brasileño postergar una solución pragmática de la cuestión.

Palabras-Clave: Inteligencia. Actividad de Inteligencia. Servicios de Inteligencia. Órganos de Inteligencia. Secretaría de Inteligencia. Argentina. SIDE. *Agência Brasileira de Inteligência*. Brasil. ABIN.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Orçamento da <i>Secretaría de Inteligencia</i> (2006-2009).....	102
Tabela 2 – Orçamento da Agência Brasileira de Inteligência (2006-2010).....	147
Tabela 3 – Quadro comparativo entre o orçamento da <i>Secretaría de Inteligencia</i> e da Agência Brasileira de Inteligência.....	156

LISTA DE SIGLAS

ABIN - Agência Brasileira de Inteligência
ABCI - Agência Brasileira de Contraineligência
ABIE – Agência Brasileira de Inteligência Externa
ABII – Agência Brasileira de Inteligência Interna
AGU - Advocacia-Geral da União
AI-5 - Ato Institucional nº 5
AMIA - Asociación Mutual Israelita Argentina
ASI - Assessoria de Segurança e Informações
ABI - Associação Brasileira de Imprensa
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento
CCAI - Comissão de Controle da Atividade de Inteligência
CDN - Conselho de Defesa Nacional
CEFARH - Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos
CENIMAR - Centro de Informações da Marinha
CEP - Centro de Estudos e Pessoal do Exército
CEPESC - Centro de Pesquisa de Segurança e Comunicações
CFI - Cursos de Formação em Inteligência
CGCIT - Coordenação-Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais
CIA - Central Intelligence Agency
CIDE - Coordinación de Informaciones de Estado
CIE - Centro de Informações do Exército
CIPN - Coordinación de Informaciones de la Presidencia de la Nación
CISA - Centro de Informações e Segurança da Aeronáutica
CIF - Centro de Inteligência Federal
CONADEP - Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas
CNI - Central Nacional de Inteligência
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
CREDENa - Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo
CSN - Conselho de Segurança Nacional
CSSN - Conselho Superior de Segurança Nacional
DGO - Dirección General de Operaciones

DGSI - *Dirección General de Seguridad e Informaciones*
DI - Departamento de Inteligência
DNIEM - *Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar*
DNIC - *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal*
DOJ - *Dirección de Observaciones Judiciales*
DPF - Departamento de Polícia Federal
DSI - Divisão de Segurança e Informações
ENI - *Escuela Nacional de Inteligencia*
ENTEL - *Empresa Nacional de Telecomunicaciones*
ESG - Escola Superior de Guerra
ESNI - Escola Nacional de Informações
FARCs - *Fuerzas Armadas Revolucionárias Colombianas*
FBI - *Federal Bureau of Intelligence*
FREPASO - *Frente País Solidario*
GSI - Gabinete de Segurança Institucional
IPM - Inquério Policial Militar
JCI - Junta Coordenadora de Informações
KGB - *Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti*
LDN - *Ley de Defensa Nacional*
LNI - *Ley Nacional de Inteligencia*
LOTERJ - Loteria do Estado do Rio de Janeiro
LSI - *Ley de Seguridad Interior*
LSN - Lei de Segurança Nacional
MTP - *Movimiento Todos por la Patria*
N-SISA - Núcleo do Serviço de Informações de Segurança da Aeronáutica
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
PIN - *Política de Inteligencia Nacional*
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PJ - *Partido Justicialista*
PNI - Política Nacional de Inteligência
PRN - *Proceso de Reorganización Nacional*
PT – Partido dos Trabalhadores
SADEN - Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional
SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos

SeDN - Seção de Defesa Nacional

SFICI - Serviço Federal de Informações e Contra-Informações

SI – *Secretaría de Inteligencia*

SI (2) - Secretaria de Inteligência

SIDE (1) – *Secretaría de Informaciones de Estado*

SIDE (2) – *Secretaría de Inteligencia de Estado*

SISBIN - Sistema Brasileiro de Inteligência

SNI - Serviço Nacional de Informações

SPOA - Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração

SSI - Subsecretaria de Inteligência

SSN - Seção de Segurança Nacional

Triple A - *Alianza Anticomunista Argentina*

UCR - *Unión Cívica Radical*

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1. PERGUNTA E HIPÓTESE DE PESQUISA.....	17
1.2. METODOLOGIA.....	21
1.3. ESTRUTURA DO TRABALHO.....	26
2. A INTELIGÊNCIA, O GOVERNO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	28
2.1. O QUE É INTELIGÊNCIA?.....	28
2.2. QUAIS SÃO OS ELEMENTOS DA INTELIGÊNCIA?.....	32
2.3. QUAL O ESCOPO DA INTELIGÊNCIA?.....	35
2.4. COMO ATUAM OS SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA?.....	40
2.5. HÁ LUGAR PARA A INTELIGÊNCIA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS?.	46
3. A <i>SECRETARÍA DE INTELIGENCIA</i>: CONSTRUÇÃO DE UM SERVIÇO DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO POLITIZADO	62
3.1. 1940-1955: ARRANJOS EMBRIONÁRIOS.....	62
3.2. 1955-1983: A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA SIDE PELA “SITUAÇÃO AUTORITÁRIA”.....	64
3.3. 1983-2001: A SIDE “DEMOCRÁTICA”.....	72
3.3.1. Os debates em torno de uma <i>Ley Nacional de Inteligencia</i>	81
3.4. 2001-2009: A <i>SECRETARÍA DE INTELIGENCIA</i> LEGAL, MAS AINDA ILEGÍTIMA.....	94
4. A AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA: CONSTRUÇÃO DE UM SERVIÇO DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO VOLTADO PARA DENTRO	103
4.1. 1927-1946: ARRANJOS EMBRIONÁRIOS.....	103
4.2. 1946-1985: A ASCENSÃO DOS ÓRGÃOS DE INFORMAÇÕES E CONTRA-INFORMAÇÕES.....	105
4.2.1. O SFICI	106
4.2.2. O SNI	109
4.3. 1985-2009: INDECISÃO POLÍTICA, ACEFALIA TÉCNICA E	

ACAUTELAMENTO CIVIL DA INTELIGÊNCIA NA VIVÊNCIA DEMOCRÁTICA.....	117
4.3.1. Ocaso do SNI.....	118
4.3.2. DI e SSI.....	121
4.3.3. A ABIN.....	125
<i>4.3.3.1. A Presidência Fernando Henrique Cardoso: esforços preparatórios.....</i>	<i>129</i>
<i>4.3.3.2. A Presidência Fernando Henrique Cardoso: nascimento conturbado e imprecisão jurídica.....</i>	<i>129</i>
<i>4.3.3.3. A Presidência Luís Inácio “Lula” da Silva: amadurecimento funcional e fragilidade política.....</i>	<i>138</i>
4.4. UMA DÉCADA DE ABIN: A BUSCA POR UM PAPEL DEMOCRÁTICO.....	143
5. CONCLUSÃO.....	150
REFERÊNCIAS.....	164

1. INTRODUÇÃO

O termo “inteligência” está rotineiramente associado à capacidade cognitiva dos seres humanos ou a características que denotam eficácia e eficiência em máquinas e objetos. Para governos, entretanto, inteligência também está ligado a informações referentes a questões de segurança nacional, defesa e relações internacionais, que são obtidas e tratadas sigilosamente por instituições especializadas¹.

Nos últimos cem anos, a Inteligência evoluiu para uma atividade burocrática regular na maior parte dos países, destacada em períodos de guerra, demandada em tempos de instabilidade política interna e, em geral, mal-compreendida em tempos de paz. A atividade consolidou-se como parte da estrutura governamental no período que antecedeu a 1ª Guerra Mundial até o fim da 2ª Guerra, quando os avanços tecnológicos e estratégico-militares, a dimensão dos conflitos e a diversificação das interações internacionais tornaram insuficiente a prática temporária e irregular de ações de obtenção de informações a respeito de países adversários. É hoje fator de influência no sucesso ou fracasso das decisões governamentais e configura para alguns autores um tipo particular de poder estatal, o *intelligence power*².

Na verdade, nunca houve nada tão fantástico no conteúdo das informações disseminadas por órgãos de inteligência a ponto de significar o reordenamento das relações internacionais, o fim dos Estados ou a chave para a paz universal. A inteligência, quando existente, é mais um dentre os vários provedores de informações que assessoram o processo decisório em um país, ao lado da diplomacia, das forças armadas, das advocacias e procuradorias gerais e outros órgãos que detêm capacidade técnica para contribuir com o processo. O destaque da inteligência reside na coleta de informações sem o consentimento ou cooperação, e muitas vezes sem o conhecimento, de seu alvo e na análise desses dados de forma a prover as instâncias decisoras com uma visão mais próxima possível da verdade a respeito de fatos presentes ou prováveis que ameaçam a integridade do Estado e/ou da sociedade. Como afirma Michael Herman:

“(...) the role of most intelligence is not driving decisions in any short term, specific way, but contributing to decision-takers' general enlightenment; intelligence producers are in the business of educating their masters.”³

¹ HERMAN, Michael. **Intelligence Power in Peace and War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p.1

² Ibid., p.2

³ Ibid., p.144

Ainda assim, a atração gerada pela inteligência tenderá a ser maior quando o tema em debate tratar questões de *hard power*; em que os Estados tendem a reforçar os mecanismos de sigilo que se espera que a inteligência seja capaz de burlar. Similarmente, a inteligência sobre Estados adversários tenderá a ser mais demandada e bem-vinda do que aquela sobre parceiros estratégicos e países com os quais se compartilha arranjos cooperativos. Mesmo assim, a inteligência precisa não eliminará ameaças reais, mas aumentará a possibilidade de respostas sensíveis e oportunas a problemas iminentes. É relevante notar, também, que o processo pode ser contaminado pelos interesses pessoais ou institucionais dos indivíduos que trabalham a inteligência, cujos mapas mentais e imagens influenciam a “realidade” que eles apresentam a outras pessoas, assim como as culturas às quais foram submetidos, suas qualificações educacionais, seus preconceitos sociais, seus medos, desejos ou simplesmente suas limitações intelectuais⁴.

Até meados do século XIX, vigorava o emprego de diplomatas e agentes contratados esporadicamente para adquirir informações relevantes não-disponíveis. As duas Guerras Mundiais solidificaram a percepção de que para obter vantagens estratégicas sobre rivais, os países precisavam investir em estruturas formais e perenes voltadas para a interceptação de comunicações inimigas, a criação e a violação de códigos criptográficos, a obtenção sistemática de informações sigilosas, o uso da propaganda como instrumento de guerra, a realização de operações clandestinas de sabotagem às linhas inimigas ou apoio a grupos opositores, dentre outras ações. Apesar de cara, a inteligência sempre foi uma atividade com relação custo-benefício favorável, especialmente quando comparada aos custos envolvidos na compra e manutenção de uma fragata, um caça ou uma unidade de elite policial anti-terrorista.

A partir dos anos 1960, a Inteligência passou a receber maior publicidade, em especial no hemisfério ocidental. Em primeiro lugar, devido ao apelo romântico dado pela literatura e cinema, que trataram a espionagem e as grandes conspirações que se supunha dominavam as relações internacionais do mundo bipolar. Segundo, como decorrência de falhas da comunidade de inteligência, como o fracasso da invasão à Baía dos Porcos, em Cuba, orquestrada pela *Central Intelligence Agency* (CIA) norte-americana e desbaratada pelo *Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti* (KGB) russo; de escândalos envolvendo o uso inapropriado das estruturas de inteligência para avançar interesses particulares, como no caso

⁴ MAY, Ernest R. **Knowing One's Enemies**: Intelligence assessment before the two world wars. Princeton: Princeton University Press, 1986

Watergate, ou para realizar operações ilegais, exemplificado pelo caso Irã-Contra,⁵ e de ações moralmente condenáveis, como a repressão praticada pelos governos militares da América do Sul no âmbito da luta contra a subversão comunista. Com efeito, a partir desse ponto, o tema seria introduzido como parte do debate mais amplo acerca das atividades governamentais, da democracia e dos direitos humanos.

Em grande parte da América Latina, a década de 1960 representou um *turning point* na condução da relação Estado-sociedade. O período foi precedido pela Revolução Cubana, em 1959, e testemunharia a seguir a elaboração dos textos *Guerra de Guerrillas* (1960, de Ernesto Che Guevara), e Manual do Guerrilheiro Urbano (1969, de Carlos Marighela), bem como a morte de dois símbolos da luta contra o capitalismo, o padre-guerrilheiro Camilo Torres (1965) e Ernesto Che Guevara (1967). Nesse contexto de efervescência intelectual e prática do movimento guerrilheiro, o medo do comunismo espalhou-se entre as sociedades latino-americanas e abriu caminho para a intervenção das Forças Armadas na política nacional e na gestão do Estado, que então ganharia contornos autoritário-repressivos estruturados sobre as chamadas doutrinas de segurança nacional e a guerra ideológica. Justamente nesse afã é que serão fortalecidos os órgãos de inteligência locais, responsáveis por antever os movimentos do inimigo interno, que se comportaria -como aconselha Mao Tse Tung - como peixes no mar, invisíveis às forças repressoras regulares e indiferente às regras da guerra tradicional.

Com o fim da Guerra Fria, surgiram questionamentos sobre qual papel a inteligência desempenharia em um contexto não-ideológico e até mesmo se era necessário manter essas estruturas dispendiosas e incômodas ao ideário liberal. A Revolução Informacional, que marcava a década de 1990, contribuiu para o enfraquecimento moral dos argumentos pró-inteligência ao dar vazão a tecnologias que permitiam à imprensa e a empresas privadas de “inteligência” produzir informações atualizadas em escala global em velocidade e quantidade superior à capacidade de muitos serviços de Inteligência⁵. Não obstante, à medida que a “Nova Ordem Mundial” iniciada em 1989 mostrava-se eivada de ameaças mais dispersas, incontroláveis e mesmo desconhecidas que o período anterior, a inteligência manteve-se nos círculos governamentais e passou a ser demandada no tratamento de “novos temas”, como a economia, o crime organizado transnacional, o terrorismo e o tráfico de drogas.

⁵ CEPIK, Marco A. C. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 14

Com relação à atividade de inteligência na Argentina e no Brasil, é possível divisá-la em dois momentos genéricos: “informacional” e “inteligencial”. O primeiro respeita o período entre a “fundação” de um vínculo entre a atividade e o processo decisório nacional, em 1940 e 1927, respectivamente, e o final dos regimes autoritários e princípio da democratização, nas décadas de 1970 e 1980, quando as estruturas nacionais responsáveis pela coleta, análise e disseminação de dados de interesse estratégico reconheciam-se como atuantes no campo das “informações”. O segundo, de meados de 1980 em diante, surge como “uma tentativa de acobertar e superar uma identidade deteriorada que havia se formado em torno da atividade de *Informações* no regime militar, equivalente a repressão e violação dos direitos civis”⁶. Em que pese a conveniência de tal mudança de nomenclatura, argumentaremos a seguir que há poucos indícios de um novo paradigma técnico-operacional, uma evolução na *praxis* da coleta, análise e difusão do conhecimento⁷.

Do ponto de vista acadêmico, a segunda metade do século XX representou um início de tratamento “científico” da Inteligência, majoritariamente focado em casos históricos e a dinâmica de certos eventos de espionagem. Porém, esses estudos estão condicionados às informações disponíveis, portanto conversamente ao nível de secretismo estatal, e tendem a concentrar-se nas experiências norte-americanas e britânicas, suas terminologias e idiossincrasias. Em termos absolutos, o *intelligence power* carece da atenção recebida por outros campos da ciência política e das relações internacionais, como as questões militares e a diplomacia, mostrando-se a “*least understood and most undertheorized area of international relations*”⁸.

Inicialmente, duas tendências se destacaram no debate a respeito da Inteligência, ambas argumentando quanto ao papel da Inteligência em regimes democráticos e a relação entre o secretismo e as práticas intrusivas dessas estruturas e as regras democráticas. A primeira advogava maior publicidade à atividade, cuja missão estaria mais próxima à de um *think tank* governamental, que produz análises estruturais embasados em uma combinação de informações privilegiadas e dados públicos. A segunda argumentava que o secretismo praticado na Inteligência era ou uma causa ou uma pré-condição de seus erros e abusos e que,

⁶ ANTUNES, Priscila C. B. **Agência Brasileira de Inteligência: Gênese e Antecedentes Históricos**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2000, p.19

⁷ Não há registros precisos acerca de porque foram escolhidos os termos “Informações” e “Contra-Informações” para representar a primeira fase da atividade de inteligência nos dois países. É provável que os militares responsáveis pelos estudos preliminares de implementação das primeiras estruturas de inteligência consideraram problemática a tradução do termo *intelligence* e optaram por uma adaptação livre da idéia nele encerrada.

⁸ DERIAN, J. Der. **Antidiplomacy: Spies, Terror, Speed, and War**. Oxford: Blackwell, 1992, pág. 19, *apud* Herman, 2006, p.3

portanto, a discussão pública de suas ações e processos, ainda que por meio da revelação de segredos, serviria como remédio contra a inépcia estrutural dessas instituições⁹.

A maior parte dos arquivos de inteligência do mundo, contudo, foram desclassificados somente a partir da década de 1980. Isso explica em parte a pouca atenção dada pelos historiadores e teóricos das relações internacionais à inteligência, que por ignorarem a existência de operações de inteligência que levaram à quebra de códigos de comunicação que favoreceram vitórias militares nas guerras do século XX, à derrubada de governos durante a Guerra Fria e a mudanças políticas menos sensíveis ocorridas também no contexto da luta ideológica, construíram mapas cognitivos que explicavam as relações internacionais independentemente de ações estatais não-convencionais. Atualmente, os estudos que focam a inteligência tendem a abordar tanto a complementação dos fatos históricos com base em informações desclassificadas como a construção de um arcabouço teórico-conceitual que trespassse o hermetismo da atividade e permita níveis mínimos de contato e compreensão por parte da sociedade e decisores.

Não obstante esses esforços seminais, a inteligência enquanto campo de estudo acadêmico continuou pouco desenvolvida e tende, ainda hoje, a estar concentrada nos Estados Unidos e Reino Unido. Em que pese a inexistência e improbabilidade de uma “teoria da inteligência”, buscaremos a seguir localizar essa atividade no campo das relações internacionais, o qual tem sido influenciado direta ou indiretamente pelas estruturas de inteligência, mas cujas abordagens teóricas ainda são pouco sensíveis à máxima “*scientia est potentia*”, e a seguir verificar se os dois estudos de caso que propomos, Argentina e Brasil, confirmam as imagens teóricas existentes e, instrumental à nossa hipótese, como a suposta inadequação prática foi construída historicamente e por quê razões a democratização nos dois países foi incapaz de promover reformas conceitualmente apropriadas.

1.1. PERGUNTA E HIPÓTESE DE PESQUISA

Em linhas gerais, o foco da atividade de Inteligência foi sumarizado por Michael Herman:

⁹ SHULSKY, A. N. e SCHMITT, G. J. **Silent Warfare**: understanding the world of intelligence. 3ª ed. Washington, DC: Brassey's, 2002, pp. XI-XII

“States have intelligence expectations bound up with past experiences, external and internal threats and vulnerabilities, foreign policy orientations and defence investments.”¹⁰

A inteligência é estruturalmente dependente das experiências históricas, das percepções de ameaça –e vulnerabilidade-, das orientações presentes de política externa e da forma como o Estado percebe a Defesa Nacional e, portanto, suas necessidades de investimento. Naturalmente, o foco sobre aspectos de defesa dialoga com as necessidades dos países centrais às relações internacionais, os quais testemunharam a saliência da atividade nos conflitos armados em que participaram, tanto nas vitórias como, e especialmente, nas derrotas. Nos casos latino-americano, em geral, e argentino e brasileiro, em particular, o diálogo mais sólido entre inteligência e defesa ocorreu durante a vivência autoritária e a guerra ideológica, quando prevaleceram *“conceptos de defensa que identificaban a esta función como la lucha que se libraba en todos los órdenes del quehacer nacional contra la agresión – fundamentalmente ideológica y política – que llevaba a cabo el bloque soviético.”¹¹*

Não obstante, os demais itens aplicam-se, em tese, a quaisquer países. Desde uma perspectiva racional, os Estados são afetados pelas experiências pretéritas, seja condicionalmente seja na forma de “suspeição” contra situações similares; os Estados estão preocupados com a sua própria sobrevivência e, portanto, com as potenciais ameaças à sua segurança e suas vulnerabilidades estruturais; e os Estados determinam orientações de política externa que buscam avançar seus interesses e mitigar seus receios.

As *intelligence expectations* dependem, conseqüentemente, do “modelo” adotado pelo Estado, das práticas, preferências e receios que definem o cotidiano e as imagens futuras construídas pelos governantes e pela sociedade. Em um regime democrático, similar aquele praticado nos centros de estudos da inteligência, a sociedade é “soberana”, a ela compete definir os rumos políticos do país e escolher os governantes que instrumentalizarão as políticas por ela preferidas. Contrariamente, um regime autoritário tende a sobrepor-se à sociedade como determinante e executor do interesse nacional. Conclui-se dessa dicotomia que à inteligência de um país democrático competirá atuar contra as ameaças à sociedade e ao Estado, na mais das vezes um alvo externo, mas também aqueles que atuam internamente com objetivos “externos” ao interesse nacional. Similarmente, em um regime autoritário, a

¹⁰ HERMAN, 2006, p.345

¹¹ UGARTE, José M. El Profesionalismo en Materia de Inteligencia: cuestiones vinculadas. In SWESON, R. G. e LEMOZY, S. C. (eds.). **Profesionalismo de Inteligencia en las Américas**. Washington: Joint Military Intelligence College, 2004, pp. 49-80

inteligência estará engajada na proteção do interesse nacional, mas nesse caso haverá uma distinção entre sociedade e Estado, interno e externo, e a própria população poderá constituir um alvo da atividade.

Reconhecida essa “premissa”, percebemos nos estudos preliminares, e assim demonstraremos nos capítulos 3 e 4, que os dois estudos de casos selecionados, Argentina e Brasil, foram compatíveis com o modelo durante seus períodos autoritários, mas seus processos de (re)democratização não lograram reordenar os alvos da inteligência em consonância com um contexto democrático. Identificada essa provável inconformidade, propusemo-nos a responder à pergunta que naturalmente segue: o que explica a continuidade nos modelos de atuação dos Serviços de Inteligência de Argentina e Brasil após suas transições democráticas?

Para operacionalizar o trabalho, propomos como resposta a hipótese de que os órgãos de inteligência de Argentina e Brasil foram marginalizados nos respectivos processos de redemocratização devido ao desinteresse das novas elites políticas e à conseqüente perpetuação da influência militar sobre essas estruturas, o que resultou em organizações burocráticas sujeitas às expectativas e regras democráticas, mas despreparadas para a missão esperada de cada uma delas no novo regime.

O desinteresse político resultaria, a nosso ver, da estigmatização da inteligência na Argentina e no Brasil, vistos no momento da redemocratização como instrumentos da repressão política que vigorou durante o regime militar. Mais ainda, há poucos indícios de que essas elites percebessem a atividade como uma ferramenta pertencente ao processo decisório e potencialmente útil à defesa da democracia. Pelo contrário, a reação inicial teria sido de distanciamento, o que possibilitou uma sobrevida à estrutura herdada do regime anterior e a continuidade de seu *modus operandi*.

Com efeito, a ausência de políticas públicas de inteligência teria significado tanto um abandono relativo dessas instituições quanto a manutenção da influência militar. Historicamente afeitas à busca por inteligência, as organizações militares continuariam a valorizar e, em certa medida explorar, o potencial dos órgãos de inteligência. Adicionalmente, a falta de reformas no imediato pós-(re)democratização representou manutenção do quadro funcional em cada agência, formado em sua maioria por ex-militares ou servidores civis condicionados ao pensamento militar.

Pretendemos, assim, observar os aspectos formais que a estrutura democrática exige dos serviços de inteligência (mandato, estrutura etc) – o “dever fazer” – e as possibilidades de execução oferecidas pela própria legislação – o “como fazer”. Ademais,

buscamos identificar como Argentina e Brasil lidaram com a mudança na percepção de alteridade advinda da mudança de regime. Os alvos antes nacionais e ideologicamente subversivos, tornaram-se em 1985 e 1983 lacunas que deveriam ser preenchidas pelos usuários e superiores da inteligência. Será, então, que eles deixaram nas mãos das próprias inteligências a redefinição de seus objetivos?

Cabe aqui destacar que não serão tratados em profundidade diversos temas importantes à temática inteligência, mas de pouca relevância para o estudo proposto, como as características do líder de uma organização de inteligência, o debate “democracia x sigilo”, os mecanismos de avaliação e controle democrático, as relações internacionais envolvendo órgãos de inteligência (“diplomacia inteligencial”), as divisões da inteligência “de Estado” (estratégica, militar e policial) dentre outros. Em que pese os benefícios práticos à fluência do estudo e à compreensão do leitor, esperamos não desagradar com isso os entusiastas da inteligência, acostumados a textos que tentam englobar todas as discussões que permeiam o tema e que certamente superam este em termos de amplitude.

Ademais, ressaltamos uma particularidade do estudo proposto em comparação com os trabalhos que têm tratado a questão na Argentina e no Brasil. Nos dois países, talvez como parte da memória autoritária, os estudos de inteligência têm focado a democratização da atividade a partir da existência e eficácia dos mecanismos de controle externo. Essa abordagem, ainda que válida e necessária, toma como dada a capacidade dos órgãos de inteligência de realizar o trabalho que lhe compete e trata a atividade com base em uma visão “reversa” do serviço público. Enquanto os órgãos de arrecadação, policiamento, saúde pública, educação etc são medidos pelo que logram fazer, a inteligência é estudada a partir dos mecanismos que previnem e/ou identificam eventuais abusos cometidos pelo órgão. O valor da atividade reside, nessa abordagem, na sua capacidade de não cometer erros, não na sua propensão a assessorar positivamente o processo decisório. Como argumenta Ugarte,

“Creemos que la construcción de un sistema de inteligencia legítimo y eficaz impone ineludiblemente tomar conciencia de las características de la actividad de inteligencia que representan riesgos para dicho sistema: la circunstancia de tratarse de una actividad con secretos – fuentes, métodos, frecuentemente identidades – que realiza en buena medida actividades que tienen carácter subrepticio y que dispone de fondos con un régimen particular de rendición de cuentas respecto de fondos públicos empleados en otras actividades estatales; que dispone de medios técnicos con capacidades muy significativas para penetrar la intimidad de las personas. No nos encontramos, en definitiva, ante un organismo estatal ordinario; la actividad estatal, que debe caracterizarse por la transparencia y la publicidad de los actos de gobierno. La utilización de la actividad de inteligencia como un auxiliar ordinario de la actividad gubernamental en cualquier sector y

*circunstancia, tiene además otro riesgo de fundamental importancia: la politización de esa actividad, fenómeno no desconocido en Latinoamérica.*¹²

Nosso foco, contrariamente, é a eficácia dos órgãos de inteligência em um ambiente democrático. Esse atributo estará sempre atrelado à legalidade dos atos praticados, mas não limita-se a isso. Contribuem também para um quadro de eficácia da inteligência fatores políticos, como a proficuidade com que o decisor utiliza a atividade, e aspectos técnicos, como a qualificação dos servidores, os recursos disponíveis e o grau de coesão institucional. Para evitar riscos de perda de foco, e levando em consideração as limitações legais e políticas à identificação de alguns dos fatores supracitados, delimitamos nosso escopo aos aspectos formais (legais e conceituais) que conduzem, ou previnem, à eficácia da atividade baixo um modelo democrático de inteligência.

1.2. METODOLOGIA

Adotamos neste trabalho um enfoque metodológico que conjuga os métodos comparado e analítico-dedutivo com a análise histórica e os estudos de caso. Como o primeiro acaba por, na prática, englobar os demais, o método comparado merecerá um tratamento mais prolongado, em que destacamos o tipo de comparação favorecida e defendemos a pertinência do método para o estudo dos casos selecionados.

Segundo Peters, um dos tipos de estudos comparados propõe a análise de processos e instituições similares em um número limitado de países, selecionados por razões analíticas¹³. Optamos aqui por esse método comparado com pequeno número de casos, sob a estratégia de *most different system design*, que consiste em comparar casos bastante diferentes que têm em comum a mesma variável dependente. Verifica-se, comparativamente, quais circunstâncias estão presentes em todos os casos e se há alguma relação de causa e efeito possível que as una, determinando-se assim a validade da variável independente¹⁴. Registramos, ainda, que as comparações não são feitas apenas para detectar similaridades e diferenças, mas servem também para desenvolver inferências genéricas a partir do estudo dos

¹² UGARTE, 2004, p.61

¹³ PETERS, B. Guy. **Comparative Politics – Theory and Methods**. New York: New York University Press, 1998, pp. 36-37

¹⁴ PRZEWORSKI, A. e TEUNE, H. **The Logic of Comparative Social Inquiry**. New York: Wiley, 1970

casos específicos¹⁵.

O binômio Argentina-Brasil tem sido extensamente explorado pelos estudos comparados sul-americanos devido às similaridades históricas, geográficas, econômicas, sociais e políticas entre os dois países, inclusive a vivência militar-autoritária. Outra similaridade diz respeito ao papel da inteligência durante o período autoritário. Tanto no Brasil como na Argentina, o aparato de inteligência foi, em maior ou menor grau, direcionado para o combate à subversão promovida por ideias, grupos e iniciativas socialistas. Para efeitos desse estudo, podemos considerar como constantes as similaridades verificadas nos dois casos e avançar sobre as particularidades, ou diferenças, que teriam condicionado processos de democratização da inteligência falhos ou incompletos. É aqui que a escolha pelo *most different system design* mostra-se necessária, pois a história da inteligência nos dois países é distinta, bem como a evolução da democracia e a relação entre governo, sociedade e a atividade de inteligência. Não obstante, os resultados parecem-nos próximos o suficiente para supor uma série de condicionantes semelhantes.

Nos capítulos 3 e 4 destacaremos as singularidades históricas, legais, políticas e institucionais que separam a evolução da inteligência argentina de sua congênere brasileira. Por ora, abordaremos uma outra distinção significativa para esse estudo, qual seja o modelo de redemocratização escolhido. Na Argentina ocorreu uma “ruptura” entre a sociedade e o regime militar, motivada principalmente pela violência utilizada na repressão, que culminou com milhares de desaparecidos e mortos, pelo baixo desempenho econômico e pela humilhante derrota na Guerra das Malvinas. A ruptura seria operacionalizada pelo governo Alfonsín, que foi eleito com uma agenda “revanchista”, focada no imperativo de julgar e condenar os líderes do regime autoritário pelos crimes cometidos contra o Estado argentino como forma de quebrar a tradição de impunidade aos executores de golpes de Estado. Aos militares, coube somente o descontentamento com as novas decisões governamentais, já que os últimos anos do seu regime haviam sugado toda sua capacidade de barganha junto à sociedade.

No caso brasileiro, a transição foi “negociada” entre os militares e as elites políticas. O general-presidente Geisel deu os primeiros passos no sentido de uma abertura “lenta, gradual e segura”, a qual culminaria com uma transição hegemônica pelos militares, que ditaram as condições de retorno à democracia e as prerrogativas que lhes caberiam no pós-autoritarismo. Os militares brasileiros foram favorecidos por terem exercido uma

¹⁵ DOGAN, M. e PELASSY, D. **How to Compare Nations**: strategies in comparative politics. 2ª ed. Chatham: Chatham House Publishers, 1990, p.111

repressão relativamente pouco violenta, que afetava uma parcela politizada, mas muito reduzida, da população. O poder de barganha, portanto, não foi perdido junto à maior parte da sociedade, o que lhes permitiu ditar aos civis as regras da mudança que eles autorizavam ocorrer. Além disso, “o caso brasileiro é especialmente importante (...) porque o sistema de inteligência se tornou mais autônomo do que em qualquer outro regime autoritário moderno na América Latina”¹⁶.

Reconhecidas as diferenças no processo de transição já consagrada pela literatura especializada, buscaremos identificar as particularidades de cada caso a partir da análise de seis variáveis:

- a) Marco jurídico: as leis, decretos, resoluções e outros instrumentos que regularam e regulam a atividade de inteligência em cada país, atribuindo-lhe missões, mandatos, autorizações e limites e determinando *a priori* sua eficácia.

Como assevera Estévez, “*la actividad de inteligencia debe encuadrarse en un marco legal específico de modo que así existan tanto garantías para la sociedad, así como legitimidad para los organismos de inteligencia en un contexto de suficiente transparencia. Así también se hacen evaluaciones de las áreas de inteligencia desde la valoración de la relación costo-beneficio*”¹⁷

- b) Dimensão institucional: a forma como cada instituição foi e é estruturada, como recruta e forma seu quadro de pessoal e como divide organicamente suas áreas de atuação.

Nesse contexto, é útil e será buscada a identificação de um legado autoritário que subscreva a hipótese proposta, demonstrando um nível indesejado de controle militar remanescente. Para efeitos do trabalho, entendemos legado autoritário como

“um conjunto de regras, comportamentos, normas, padrões, práticas, relações e memórias originadas em um passado de experiências autoritárias, e que, como resultado de conflitos de configuração histórica e/ou política,

¹⁶ STEPAN, Alfred. **Os Militares: da Abertura à Nova República**. Tradução de Adriana Lopez e Ana Luíza Amendola. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996, p. 21

¹⁷ ESTÉVEZ, Eduardo E. La reformulación De la inteligencia estratégica: Estado del Debate y Proyectos Legislativos. Documento preparado para o curso "**Fuerzas Armadas y Sociedad en el Mercosur. La Construcción de un Sistema de Seguridad Regional**", Departamento de Posgrado, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1997. Disponível em <http://www.fas.org/irp/world/argentina/eduardo-97.htm>. Acesso em 12 de outubro de 2009

sobrevivem à transição democrática e intervêm na qualidade e na *praxis* das democracias pós-autoritárias.”¹⁸

Com efeito, a relação entre práticas passadas e processos de mudança é um aspecto sempre interessante quando o objeto de estudo são instituições que passaram por períodos de brusca e profunda reorientação cultural. Adotamos como ponto de reflexão o papel desempenhado pelas visões de mundo dos indivíduos e das organizações como vetores da interpretação de situações e contextos, que no mais das vezes acaba também por estruturar escolhas individuais referentes às reformas demandadas pelo novo processo decisório ou dinâmica estatal.¹⁹ Em outras palavras, os legados de uma ordem autoritária também podem ser considerados propriedades que afetam os interesses e condicionam as escolhas dos atores durante a transição ou consolidação democrática.

Por fim, argumentaremos a respeito das formas de reprodução das práticas pretéritas em função da existência de um *locus* de poder presente remanescente do autoritarismo. Apesar da dificuldade para identificar quão presente é o *ethos* militar em um órgão de inteligência, Antonio Fernández oferece uma fórmula satisfatória para determinar o nível de desmilitarização na instituição, quais sejam: o grau de profissionalização do pessoal; a chefia do órgão estar a cargo de um civil; a quebra do caráter monopolizador (inteligência interna e externa em um só órgão, por exemplo); e a independência institucional de ministérios militares²⁰.

- c) Percepção de desafios à segurança nacional: a forma como cada Estado percebe os desafios (ameaças e vulnerabilidades) à segurança nacional e como essa percepção é transmitida, ou não, aos órgãos de inteligência.

Aqui é importante destacar o papel desempenhado pelos próprios órgãos de inteligência na identificação de desafios pertinentes à atividade, bem como na priorização de objetivos, por meio das doutrinas de inteligência. Essa competência tornar-se-ia controversa quanto maior a probabilidade de contaminação da doutrina por ideologias ou percepções incompatíveis com o novo regime ou resultantes de interpretações herdadas de um momento político anterior. Como assevera Numeriano,

¹⁸ NUMERIANO, Roberto. **A Inteligência Civil do Brasil, Portugal e Espanha**: legados autoritários como constrangimentos à democratização da inteligência de Estado na transição e consolidação democrática. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2007, p.13

¹⁹ THERET, Bruno. **Institutions**: between structures and actions. Lua Nova, 2003, nº 58, p. 228 *Apud* NUMERIANO, 2007, p.116

²⁰ FERNANDEZ, Antonio M. D. **Los servicios de inteligencia españoles - Desde la guerra civil hasta el 11-M**. Historia de una transición. Madrid: Alianza Editorial, 2005

“uma doutrina de inteligência pretende ser neutra, apolítica e imparcial, e a esses princípios deve corresponder, *praticamente*, o ente estatal que aplica as diretrizes formuladas pelos seus quadros. Mas raro ou nenhum órgão estatal com atribuições estratégicas, sobretudo uma agência ou serviço de inteligência, é infenso aos aspectos ideológicos inatos àquela relação.” (grifo nosso)²¹

- d) Relevância política: o papel desempenhado pela inteligência ao longo dos anos como órgão de assessoramento ao processo decisório máximo e a existência, ou não, de demandas e credibilidade política conferida pelo governo e a sociedade.

O caráter sigiloso da inteligência, associado aos desafios inerentes à obtenção de dados privilegiados, à disseminação de informações novas e precisas e à discricão do decisor em usar ou não a análise recebida denotam a posição de fragilidade da atividade no processo decisório. A única maneira de identificar sua relevância reside, portanto, em perguntar se os decisores teriam feito opções distintas na presença ou ausência de inteligência²². Obviamente, o contra-factual é mais valioso como exercício criativo do que como teste de hipóteses, o que limita seu uso nesse estudo. Consequentemente, focaremos ao longo do texto a apresentação de eventos em que a inteligência, ou a falta dela, mostrou-se relevante ao processo decisório.

- e) Assertividade dos órgãos de inteligência: a capacidade de cada órgão para avançar seus interesses institucionais, mesmo aqueles incondizentes com o modelo da atividade aplicável ao contexto nacional.
- f) Estigma sócio-político: entendido como “a situação de um determinado sujeito que se encontra inabilitado para a aceitação social plena”²³, ou seja, a existência de preconceitos sócio-políticos contra a atividade de inteligência baseados na memória de sua atuação pretérita e, consequentemente, nas expectativas de ação futura.

Com relação ao estigma, destacamos que neste estudo buscaremos identificar não somente declarações explícitas de reserva contra a inteligência, o que de certa forma é esperado dadas as características da atividade (secretismo, risco de abuso de poder e violação

²¹ NUMERIANO, 2007, p. 308

²² LOWENTHAL, Mark M. **Intelligence**: from secrets to policy. 2ª ed. Washington, DC: CQ Press, 2003, p.9

²³ ANTUNES, 2000, p. 27

de direitos individuais etc). Almejamos, também, localizar a utilização de termos pejorativos para referenciar a inteligência, o que denotaria com mais precisão a estigmatização da atividade pelos órgãos de imprensa e pela sociedade. Como assevera Osvaldo Silva,

“(...)o conceito, qualquer que seja a definição que se lhe atribui (...), resulta, grosso modo, de uma atividade mental de organização da experiência humana, que abrange a categorização de objetos com a finalidade de identificação, isto é, o conceito possibilita que o ser humano construa o saber. Porém, o conjunto de traços pertinentes de um conceito não reside necessariamente na palavra ou expressão verbal que o designa. A denominação mais apropriada ou mais bem aceita é, com frequência, aquela que melhor se integra à língua ou à cultura de uma comunidade de falantes. Portanto, a denominação está bastante ligada a uma percepção cultural(...)”²⁴

1.3. ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está dividido em 5 capítulos que respeitam uma orientação que supomos mais didática, ainda que mais longa, aos argumentos desenvolvidos. Na introdução tratamos o contexto histórico-funcional da atividade de inteligência, os aspectos gerais do texto que iniciamos e a metodologia empregada.

O capítulo 2 (A Inteligência, o Governo e as Relações Internacionais) é dividido em duas partes. A primeira trata a discussão teórico-conceitual acerca da atividade de inteligência, suas características, elementos, disciplinas, emprego etc e sua posição dentro da estrutura estatal, como apóia o processo decisório e como é influenciada por ele. A segunda refere-se ao lugar da atividade nas relações internacionais, como é vista ou pode ser tratada pelas principais vertentes teóricas e busca chamar atenção para o baixo apelo do tema entre os acadêmicos da área.

O capítulo 3 (A *Secretaría de Inteligencia*: construção de um serviço de inteligência argentino politizado) trata o caso argentino. Enfocamos a constituição do órgão de inteligência ao longo dos últimos 70 anos, especial destaque para a carência de transparência nas regulamentações que trataram a atividade nos seus primeiros 60 anos e a politização da inteligência, que encontrou nesse país um lugar cativo ao lado do presidente, mas de certo modo com as espaldas voltadas para o Estado.

²⁴ SILVA, Osvaldo. **As Unidades Terminológicas Complexas da Inteligência de Estado**: Léxico Bilíngue. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília. Brasília, 2005, pp.20-21

O capítulo 4 (A Agência Brasileira de Inteligência: construção de um serviço de inteligência brasileiro voltado para dentro) trata o caso brasileiro. Uma vez mais enfocamos a constituição do órgão nacional, nos mais de 80 anos passados desde sua primeira “aparição” e destacamos a imprecisão jurídica que delineava, e delineia, a atividade e a insistência em um mandato funcional voltado para questões internas, muitas das quais inadequadas às funções clássicas da inteligência.

Por fim, no capítulo 5 concluímos o trabalho. Optamos por deixar para essa unidade a síntese comparada dos casos estudados de sorte a garantir que os dois capítulos anteriores apresentassem um texto fluido, direcionado e de fácil referência por outros estudantes que provavelmente terão a mesma dificuldade que enfrentamos para compreender o trajeto histórico da atividade na Argentina e no Brasil. Apresentamos a seguir nossa avaliação da hipótese proposta e sua compatibilidade com os resultados aferidos, bem como algumas inquietações quanto à teoria de inteligência e à atividade praticada nos dois países.

2. A INTELIGÊNCIA, O GOVERNO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

2.1. O QUE É INTELIGÊNCIA?

“Sistemas governamentais de inteligência consistem em organizações permanentes e atividades especializadas em coleta, análise e disseminação de informações sobre problemas e alvos relevantes para a política externa, a defesa nacional e a garantia da ordem pública de um país. (...) São organizações que desempenham atividades ofensivas e defensivas na área de informações, em contextos adversariais, onde um ator tenta compelir o outro à sua vontade. Nesse sentido, pode-se dizer que essas organizações de inteligência formam, juntamente com as Forças Armadas e as polícias, o núcleo coercitivo do Estado contemporâneo.”²⁵

É impossível estimar quando a coleta e utilização de informações e notícias a respeito de países, cidades-Estado, vilas ou tribos rivais começaram a ser utilizadas para subsidiar o processo decisório²⁶. Seja por meio da cavalaria leve de reconhecimento empregada nos tempos de Sun Tzu, dos mercadores e viajantes que passavam pelas cidades-Estado italianas ou do sistema diplomático institucionalizado na Europa do século XVI e XVII, o fluxo informacional sempre foi útil, em tempos de guerra e de paz. Mas como nenhuma das formas até então empregadas realizava o controle do processo de coleta e subsequente análise de dados, tampouco distanciavam-se do *policy-making* e da ação “estatal”, foi apenas na segunda metade do século XIX que a inteligência passou a existir, praticada por instituições perenes e especializadas²⁷.

Essa mudança acompanhou a revolução tecnológica que atingiu o aparato militar no século XIX. A introdução de novos armamentos, o uso do transporte ferroviário e de comunicações telegráficas, e o redesenho das marinhas com a criação de navios construídos com ferro, movidos a vapor e capazes de transportar canhões maiores e mais potentes obrigou os comandos militares a adaptarem seus cálculos estratégicos a uma nova escala e velocidade de guerra. Para combater, os países demandavam então informações precisas, obtidas, assimiladas, organizadas e transmitidas metódica e eficientemente a respeito das forças adversárias²⁸.

²⁵ CEPIK, 2003, p.85

²⁶ LAQUEUR, Walter. **A world of secrets: the uses and limits of intelligence**. New York: Basic Books Inc. Publishers, 1985, p.3

²⁷ HERMAN, 2006, p.9

²⁸ Ibid., p.16

As mudanças que tornaram os exércitos e marinhas mais poderosos obrigaram também os Estados a aumentar o secretismo quanto às suas capacidades. Já em 1914, os países envolvidos na Primeira Guerra Mundial precisaram aumentar o número de agentes envolvidos na obtenção de dados a respeito de movimentações de trens, concentrações de tropas e outros dados militares. Ao mesmo tempo, a revolução comunicativa resultante da criação do telégrafo e da incorporação de tecnologias rádio à comunicação marítima motivou o estabelecimento de centrais para sua interceptação e grupos especializados em decodificar as mensagens. Por fim, o desenvolvimento recente da aeronáutica possibilitou o acompanhamento à distância dos movimentos militares adversários, complementado pelas oportunidades fotográficas de registro e posterior interpretação das imagens²⁹.

Simultaneamente aos desenvolvimentos militares, o medo espalhado pela Europa continental de transbordamento da Revolução Francesa fomentou a criação de organizações de “policiamento secreto”, que incluía o uso de informantes, a interceptação de cartas e o acompanhamento inopinado de indivíduos suspeitos. As duas Grandes Guerras e a presença soviética a partir de 1917, incrementaram as demandas sobre essas organizações, que agora precisavam reforçar suas capacidades para detectar e neutralizar a atuação de espões, dando origem às técnicas de contra-espionagem e contra-sabotagem. A atividade passou posteriormente a ser conhecida como “inteligência de segurança” (*security intelligence*) e ainda hoje trata de prevenir danos internos causados por ideologias ou interesses “externos”³⁰.

O último desenvolvimento decorrente das Grandes Guerras seguiu-se à constatação de que “*total war needed total intelligence*”³¹. A guerra, e a paz, não estavam limitadas à identificação do produto militar (tropas, navios e aviões) e sua interação beligerante, mas também à base nacional que permitia a construção do poder militar. Inteligência acerca de fatores como capacidade industrial, demografia e a moral popular passava a ser importante para o planejamento estatal e para a prevenção contra surpresas. Disso resultou a idéia de “avaliação nacional” (*national assessment*), a percepção do inimigo como uma unidade complexa, integrada por fatores militares, políticos, sociais e econômicos. A Guerra Fria deu continuidade a esse enfoque holístico, o qual prevalece até hoje como um dos principais produtos da inteligência³².

²⁹ Ibid., pp.22-23

³⁰ Ibid., pp.19-21

³¹ Ibid., p.25

³² Ibid., pp.25-26

Em 1949, Sherman Kent³³ delineou a concepção hoje emblemática de inteligência enquanto três vértices: um tipo de informação, de atividade e de organização. No primeiro caso, inteligência refere-se a informações de interesse estratégico para o país, obtidas, analisadas e disseminadas por uma estrutura governamental especializada para subsidiar o processo decisório, com o intuito de compreender ameaças presentes ou potenciais de Estados adversários³⁴. Essas informações tratam desde questões estritamente militares, como tropas e armamentos, até temas indiretamente relacionados à condução das relações internacionais, como a estrutura política, a demografia ou a composição do Produto Interno Bruto (PIB) de um país.

Enquanto atividade, a inteligência compreende a obtenção e análise de dados, bem como a adoção de medidas de contrainteligência, que visam proteger as informações consideradas sigilosas e impedir seu acesso por órgãos de inteligência adversos. Para a coleta de dados são empregados diversos processos, dentre os quais destacam-se a obtenção de informações conhecidas por indivíduos (inteligência Humana, *Humint*), a interceptação de sinais de rádio, telefone, internet etc (inteligência de Sinais, *Sigint*) e o estudo de imagens aerofotografadas ou satelitais (inteligência de Imagens, *Imint*)³⁵. Um outro método bastante comum, associado principalmente a medidas de contra-espionagem e contra-terrorismo, mas mais vulnerável, envolve a realização de vigilâncias sobre indivíduos, carros, edifícios etc para verificação de padrões de conduta, realização de contatos etc³⁶. Diversidade similar acomete a análise das informações, que explora desde procedimentos similares à metodologia científica até processos específicos de decodificação de mensagens criptografadas e geoprocessamento e georreferenciamento. Por fim, a contrainteligência³⁷ pode ser realizada por meio da difusão de informações enganosas aos adversários (*deception*), processos “investigativos” com o objetivo de descobrir e impedir ações de espionagem, ações de recrutamento de agentes de inteligência adversa, encriptação de dados sigilosos, dentre

³³ KENT, Sherman. **Strategic Intelligence for American World Policy**. Princeton: Princeton University Press, 1949

³⁴ O termo “adversário”, assim como sua variação “adverso”, não é utilizado de forma valorativa nesse trabalho. Associamos aqui esses termos à idéia de alteridade e suas consequências práticas na condução das relações internacionais.

³⁵ Essas são consideradas pela literatura especializada as três principais fontes de inteligência, mas há diversas fontes menores, como as inteligências voltadas para aspectos nucleares (*Nucint*), radares (*Radint*), sons subaquáticos (*Acoustint*) dentre outras.

³⁶ HERMAN, 2006, p.79

³⁷ Utilizamos aqui o termo “contrainteligência” na sua acepção genérica, refletida na organização da maior parte dos serviços de inteligência, a qual inclui a disciplina “contra-espionagem”. Reconhecemos porém a distinção feita por Michael Herman e outros, que consideram a contra-espionagem uma atividade interna, destinada ao combate à espionagem, e a contrainteligência uma atividade externa, voltada para a tentativa de mapear os comportamentos das inteligências adversas e, quando possível, recrutar entre seus membros colaboradores.

outros³⁸.

Em que pese a diversidade de funções que compõem a atividade de inteligência (AI), percebe-se que todas visam obter ou negar acesso a informações de interesse estratégico para um Estado. Esse trabalho parte dessa premissa, restringindo o escopo analisado do termo inteligência ao assessoramento governamental de alto nível e excluindo, portanto, aplicações do termo a atividades governamentais executivas (polícia, arrecadação de impostos etc), empresas e outros grupos ou organizações. Similarmente, optamos por considerar as chamadas fontes abertas (*open source intelligence*), informações disponíveis ao público, sem declaração de sigilo ou intento de proteção por parte do país ou órgão responsável, como parte integrante da atividade de inteligência, uma vez que a obtenção e análise de dados delas originados também pode resultar em informações de interesse estratégico complementares à inteligência obtida de forma sigilosa.

Por fim, o termo inteligência é também usado para descrever as organizações que conduzem as atividades supracitadas. Por produzirem informações de interesse estratégico e como forma de proteger os métodos utilizados para obtenção e análise dessas informações, esses órgãos empregam elevado grau de sigilo na condução de suas funções. Essa última característica favorece a incorporação por essas agências de atividades voltadas não para a obtenção ou negação de acesso a dados privilegiados, mas sim para a atuação pró-ativa na realização de objetivos de política externa. Englobadas sob os termos “ações/operações encobertas/clandestinas” (*covert/clandestine actions/operations*), essas ações tratam desde o fornecimento de apoio material a governos ou grupos simpáticos, como o apoio dos serviços de inteligência britânicos à resistência francesa durante a 2ª Guerra Mundial, até a atuação objetivando a derrubada de um governo rival, como a tentativa de invasão à Baía dos Porcos, e consequente retirada da administração socialista de Fidel Castro, planejada pela CIA³⁹.

É controverso do ponto de vista teórico se essas ações diretas fazem parte da inteligência ou se representam somente uma adaptação burocrática conveniente ao ambiente sigiloso e altamente especializado da atividade. Esse trabalho objetiva, dentre outros, tratar a relação entre a AI e as relações internacionais nos países selecionados para estudo comparado, razão pela qual optamos por privilegiar situações de fato, mesmo aquelas que seriam teoricamente questionáveis, sobre modelos mais restritos de inteligência. Igualmente, para atender à premissa supracitada de assessoramento governamental de alto nível, foram

³⁸ SHULSKY e SCHMITT, 2002, p.2

³⁹ Ibid, pp. 2-3

selecionadas as organizações de inteligência na Argentina e no Brasil que em nossa opinião melhor refletem os conceitos ora trabalhados, gozando ainda de um mandato teoricamente mais flexível que aquele possuído pelas instituições militares congêneres, respectivamente a *Secretaría de Inteligencia* (SI) e a Agência Brasileira de inteligência (Abin).

Naturalmente, a compreensão da inteligência em um país passa necessariamente pelo estudo não somente das estruturas de inteligência estratégica, mas também pelos demais componentes dos sistemas de inteligência, as organizações militares, as polícias e outros órgãos executivos e judiciários. Investir nessa seara seria, contudo, avançar excessivamente sobre um tema já complexo na delimitação atual, além de representar sérios desafios à capacidade de pesquisa, dado o comportamento hermético das estruturas castrenses e o zelo de todas as instituições que trabalham inteligência com as informações que baseiam seu funcionamento e capacidades operacionais.

2.2. QUAIS SÃO OS ELEMENTOS DA INTELIGÊNCIA?

São quatro os elementos clássicos da inteligência: coleta, análise, contrainteligência e *covert/ clandestine actions/operations*. Entende-se por coleta o emprego de meios de inteligência para obtenção de dados brutos que subsidiarão a produção de inteligência. Desse modo, a coleta inclui a pesquisa em fontes abertas (*open-source*), como jornais, revistas, trabalhos acadêmicos e outros, bem como o uso de fontes humanas (*Human*) e de meios técnicos, como a inteligência de sinais (*Signal*), a inteligência de imagens (*Imint*) e outras fontes de dados baseadas no emprego intensivo de tecnologia⁴⁰.

A coleta é marcada também pelo sigilo com que é realizada, baseado em três fatores. O primeiro, o valor e a vantagem estratégica que o dado concede quando o alvo da coleta não sabe que suas informações são conhecidas pelo adversário. Segundo, como mecanismo de proteção aos métodos empregados para obtenção dos dados. Principalmente no que se refere à atuação externa da inteligência, suas práticas geralmente violam as leis domésticas de seu alvo, em especial quanto à interceptação de sinais, *hackeamento* de computadores e outras medidas de acesso a redes e informações comumente protegidas pela legislação. A espionagem também está geralmente enquadrada como crime, apesar de existir em um limbo legal internacional que não a inclui na Convenção de Viena de 1961 a respeito

⁴⁰ Ibid., p.8

de Relações Diplomáticas nem em quaisquer outros documentos que regulam o relacionamento interestatal. A última razão para o sigilo é talvez a mais importante, qual seja a necessidade de proteger as fontes, humanas ou tecnológicas, do conhecimento adverso e, conseqüentemente, de contramedidas⁴¹.

Há dois debates acerca da coleta em inteligência, o primeiro referente à pertinência de incluir as fontes abertas no trabalho de inteligência, e o segundo à diferença entre coleta e “busca”, ou equivalentes. Com relação às fontes abertas, consideramos que o volume de informações disponibilizados pelos avanços que caracterizam a “Revolução Informacional” dificulta a interpretação e a avaliação de confiabilidade dos dados necessários ao processo decisório e requer, portanto, uma instituição que sirva como “filtro” desses dados, função para a qual os SIs geralmente estão preparados e dispostos. Quanto à diferenciação entre “coleta” e “busca”, trata-se de uma conveniência doutrinária adotada por alguns órgãos para separar os dados obtidos por consulta a fontes abertas e outros órgãos públicos daqueles obtidos pelo emprego de técnicas de inteligência, como as já citadas *Humint*, *Sigint* e *Imint*. Do ponto de vista acadêmico, essa distinção gera poucos efeitos práticos e, por isso, será desconsiderada futuramente.

Por “análise” entende-se o processamento intelectual dos dados obtidos durante a coleta de modo a resumi-los e dar-lhes inteligibilidade e sua subsequente formalização e difusão para a estrutura decisória. A análise é, portanto, o “produto” da inteligência, a porção do seu trabalho que é destinada desde sua inepção ao uso por um cliente, que pode ser o decisor (Presidente, Primeiro-Ministro, Rei etc.) ou uma estrutura decisória (Conselho, Gabinete, Comissão etc). Há também aqui debates teóricos e doutrinários a respeito do que configura o “produto” da inteligência. Alguns autores e organismos adotam a terminologia “conhecimento” (*knowledge*) para distinguir os dados analisados pela inteligência daqueles que não foram submetidos a esse processo. Igualmente, o emprego do termo “informações de inteligência” é pouco usado por ser conceitualmente redundante. Uma vez mais, pensamos ser maior o impacto doutrinário-funcional dessas diferenciações que seu apelo acadêmico. Em outras palavras, serve aos órgãos de inteligência definir terminologias próprias que deem significado e valor aos processos de trabalho, mas não representa desafio ao estudo acadêmico o uso dos termos “informação” ou “inteligência” para caracterizar tanto os dados que foram obtidos por um organismo como aqueles que foram trabalhados e difundidos à estrutura decisória por essa organização.

A “contrainteligência”, apesar de sua nomenclatura, inclui tanto ações

⁴¹ HERMAN, 2006, pp.88-89

defensivas quanto funções ofensivas e de coleta de informações. Defensivamente, esse ramo da atividade visa a proteger informações classificadas como sigilosas pelo governo e identificar tentativas de acesso a esses dados por indivíduos ou grupos aos quais não foi dada autorização para tanto. Ofensivamente, busca neutralizar as ações adversas, seja por meio de informações falsas, do recrutamento da fonte utilizada pelo serviço rival e sua conseqüente transformação em “agente duplo” ou da sabotagem às tecnologias adversas. Em termos de coleta, cabe à contrainteligência a função de estudar os órgãos de inteligência de outros países de modo a conhecer seus métodos e preferências e desenvolver as ferramentas ou táticas necessárias à sua superação⁴². Contemporaneamente, a contrainteligência tem expandido seu campo de atuação de modo a incluir também grupos e organizações que não estão diretamente ligados à AI estatal. São visíveis os esforços nesse sentido para conter a espionagem contra indústrias de interesse estratégico nacional, como as produtoras de armamentos, náuticas e aeronáuticas, nucleares e de alta tecnologia em geral, e contra as tentativas de obtenção irregular de patrimônios histórico-culturais, genéticos e ambientais.

Por fim, as *covert/ clandestine actions/ operations*, também já mencionadas anteriormente, envolvem a tomada de medidas pró-ativas que objetivam a consecução de certos objetivos de política externa cuja realização ostensiva pelo Estado seria inapropriada ou moralmente condenável⁴³. Marco Cepik destaca quatro tipos de “operações encobertas”⁴⁴. Primeiro, o apoio a grupos existentes para a condução de ações terroristas, guerras subterrâneas, ações de guerrilha etc, que envolvem desde o financiamento e fornecimento de equipamentos e armas até o treinamento de combatentes. Segundo, ações enquadradas nos chamados *wet affairs*, como o assassinato de líderes ou governantes rivais, o apoio a golpes de Estado, ações de sabotagem dentre outros que buscam desestabilizar grupos ou Estados rivais. Esse tipo de operações encobertas é comumente identificado na literatura política latino-americana, cuja história recente foi marcada por golpes de Estado supostamente engendrados pelo governo norte-americano e a CIA.

O terceiro tipo de ações envolve operações de sabotagem econômica e política contra forças adversárias e o apoio a governos e forças aliadas, como partidos políticos, órgãos de imprensa etc. Essas operações foram muito comuns durante a Guerra Fria, quando havia uma demanda ideológica por minar os interesses adversos e fomentar a instauração de regimes simpáticos à causa liberal ou socialista. Por último, as operações encobertas servem

⁴² SHULSKY e SCHMITT, 2002, pp8-9 e LOWENTHAL, 2003, p.113

⁴³ HERMAN, 2006, p.55

⁴⁴ CEPIK, 2003, pp. 61-62

para tentar influenciar as percepções de uma sociedade ou governo por meio de ações de propaganda, uso de indivíduos que atuam como agentes de influência sobre o alvo da operação, falsificação de documentos, dentre outros. Também muito comuns durante a Guerra Fria, essas ações estão atualmente voltadas mais ao descrédito a organizações terroristas e seus líderes do que a tentativas de influenciar o relacionamento interestatal.

De todo modo, esse tema é academicamente polêmico por significar a efetivação de políticas pela inteligência ao invés de sua clássica função de assessoramento ao processo decisório. Não obstante essas reservas conceituais, o caráter sigiloso, o alto nível de especialização e o requisito de plausibilidade na negação da autoria dessas ações pelo Estado mandante tendem a tornar os serviços de inteligência e as unidades especializadas das forças armadas os centros de execução dessas ações⁴⁵.

2.3. QUAL O ESCOPO DA INTELIGÊNCIA?

Como já mencionado, alguns autores optam por estender o conceito de inteligência de modo a englobar os esforços informacionais de órgãos públicos executivos, empresas ou organizações. Por outro lado, para a literatura tradicional de inteligência, compete à AI desvendar questões que constituam ameaça imediata ou potencial à segurança nacional do país. Em períodos de tensões claras, isso significará um enfoque prioritariamente estratégico-militar às informações produzidas e a coleta de dados a respeito do(s) rival(is) que representa(m) maior ameaça. Em tempos de relativa estabilidade, o foco torna-se menos preciso, dificultando a identificação de quais eventos ou países ameaçam a segurança nacional e os interesses do Estado, o que resulta em um esforço de coleta disperso, que atinge desde potenciais ameaças até poderes rivais atualmente aliados⁴⁶.

De modo a satisfazer os objetivos propostos, adotamos um referencial intermediário, qual seja o de interesse estratégico nacional, compreendido como o conjunto de questões consideradas relevantes pelo Estado para garantir sua estabilidade interna e inserção internacional. Ainda que próximo à idéia de segurança nacional, o parâmetro apresentado acima é mais maleável e adapta-se a períodos distintos, sem focar nominalmente as questões de segurança tampouco dar à inteligência uma missão absoluta sobre os interesses

⁴⁵ LOWENTHAL, 2003, pp.124-125

⁴⁶ SHULSKY e SCHMITT, 2002, p.3 e LOWENTHAL, Op.Cit., p.5

governamentais. Naturalmente, a definição de interesses, ainda que pontuais e imediatos, estará submetida ao processo decisório governamental, o qual conta com indivíduos politicamente eleitos, assessores indicados politicamente e servidores de carreira. Dado que, como veremos abaixo, o processo decisório tende a acolher distintas opiniões e posições e diferentes graus de relevância política ou técnica dos partícipes, de saliência dos aspectos técnicos e de influência externa, a definição dos interesses estratégicos nacionais tende a ser constante, dinâmica e imprevisível.

Não obstante, é possível identificar dois aspectos gerais que influenciam e são influenciados pela estrutura decisória, e portanto afetam suas tendências e as prioridades da inteligência, quais sejam o regime político e a política externa. A forma como uma sociedade está organizada politicamente é indicativo do modo como o governo tende a construir seus interesses e reagir ante a existência de grupos opositores. Com efeito, regimes políticos autoritários tendem a identificar a manutenção do regime como principal interesse estratégico nacional e, conseqüentemente, tendem a dotar a inteligência com uma função de controle social, visando identificar opositores e impedir sua atuação. Do mesmo modo, esse tipo de regime está geralmente imbuído de uma ideologia, a qual rompe com o modelo político anterior e/ou antagoniza modelos distintos. Isso significa, em geral, aproximação de países com os quais são partilhados certos ideais e afastamento daqueles que reproduzem o modelo antagonizado pelo regime autoritário. Esse último ideário passa a ser alvo do trabalho de inteligência, que buscará limitar sua disseminação e neutralizar seus efeitos⁴⁷.

Já os regimes que pendem rumo ao liberalismo político tenderão a considerar os grupos opositores como parte do processo político e a defesa desse processo como um dos principais interesses estratégicos nacionais. Nesse sentido, conquanto a oposição formal tenderá a não ser alvo do trabalho de inteligência, haverá acompanhamento dos grupos que advogam princípios que atentam contra o regime liberal. Contudo, esse ideário não tem, historicamente, prevenido os receios contra ideologias diversas, de sorte que as tentativas de limitar a disseminação e neutralizar os efeitos de outros preceitos políticos também foram observadas em alguns países, principalmente por parte dos Estados democráticos participantes do bloco Ocidental durante a Guerra Fria. Como dito anteriormente, a inteligência foca aquilo que é “externo”, “alienígena” e que ameaça o Estado ou a sociedade.

Por fim, a política externa influencia o processo decisório e a definição de prioridades de inteligência ao determinar a posição almejada pelo Estado no sistema internacional. Países com grande relevância e participação internacional tendem a demandar

⁴⁷ SHULSKY e SCHMITT, 2002, pp.3-4

maior volume de informações a respeito do sistema internacional, de conflitos e debates correntes, de outros Estados, com os quais mantém relações cooperativas ou antagonistas, e de ameaças externas e internas que são atraídas pela sua posição relativa no sistema. Conversamente, países com pouca relevância e participação internacional precisarão de menor volume de informações genéricas e tenderão a focar aqueles assuntos que geram interesse estratégico imediato, principalmente as ameaças ao Estado e os temas da agenda internacional que podem afetar significativamente suas economias. Além disso, há diferentes interpretações acerca da extensão da política externa, em especial da porção vinculada à segurança nacional, que em alguns países limita-se ao território e o que ele contém e em outros avança em direção a possessões ultramarinas e à proteção de nacionais e suas propriedades no exterior. Em termos gerais, pode-se dizer que políticas externas ativas de qualquer tipo tenderão a aumentar a demanda por inteligência, do mesmo modo que tendem a aumentar o tamanho do quadro diplomático⁴⁸.

A interação entre regimes e política externa resulta em distintos tipos de inteligência, ou mais especificamente, em diversos enfoques para a inteligência, que variarão quanto à proeminência dos aspectos internacionais ou internos e à capacidade estatal de estruturar uma comunidade de inteligência com diversas instituições especializadas ou poucas organizações que centralizam as várias disciplinas. Com relação ao último é importante destacar, para efeitos desse estudo, que a dispersão das disciplinas da inteligência em diversos órgãos naturalmente significará maior especialização e, teoricamente, melhores resultados. Os estudos de inteligência, todavia, ainda são pouco conclusivos quanto às vantagens obtidas com a subdivisão, já que os resultados superiores registrados podem advir mais do orçamento necessário à manutenção dessa estrutura que à separação administrativo-institucional *per se*. Não obstante, a prática internacional tem favorecido uma divisão baseada no mínimo no binômio inteligência “interna x externa” e a literatura especializada destaca a necessidade de uma instância superior coordenadora para os sistemas comunitários, seja ele centralizado (*Directorate of Central Intelligence*, DCI, nos Estados Unidos) ou interagencial (*Joint Intelligence Committee*, JIC, no Reino Unido)⁴⁹.

O escopo da inteligência, por sua vez, é dividido contemporaneamente em três categorias: externa, interna ou de segurança e econômica. A inteligência externa (*foreign intelligence*) visa, como mencionado acima, acompanhar os demais países e o próprio sistema internacional para identificar ameaças ao Estado. Para tanto, utiliza as diversas disciplinas da

⁴⁸ HERMAN, 2006, p.344

⁴⁹ Ibid, pp.29-35 e 259-278

inteligência para coletar dados de outros países a respeito de sua capacidade militar, dados sócio-político-econômicos e quaisquer outras informações julgadas prioritárias, que são então analisados e encaminhados às instâncias decisórias para subsidiar o processo de tomada de decisões. Curiosamente, a inteligência externa “egoística” dos Estados logrou contribuir com o sistema internacional em algumas ocasiões, dentre elas a obtenção de informações que protegem os soldados nacionais e acabam por auxiliar as operações de paz coordenadas pela Organização das Nações Unidas e a coleta de dados recíproca realizada por Estados Unidos e União Soviética a respeito de armas nucleares, que deram maior estabilidade às decisões governamentais nos dois países e serviram como contrapeso ao risco de trapaça (*cheating*) nos diversos instrumentos de controle de armas firmados pelos dois países, incluindo a admissão textual em um dos acordos da iniciativa SALT II, de procedimentos que autorizavam a interceptação e análise recíproca de radiotelemetria e limitações à sua codificação⁵⁰.

A inteligência interna ou de segurança (*security intelligence*) diz respeito àquelas ameaças ao Estado que estão localizadas em seu próprio território, como a espionagem, o crime organizado e o terrorismo. Na prática, a inteligência externa e interna são complementares, já que ameaças externas possuem componentes internos e vice-versa. Assim, a espionagem é originada externamente, mas gera efeitos internos e, por outro lado, organizações criminosas de grande porte precisam de contatos externos para legalizar seus ativos, comprar ou vender drogas e armas etc. Esse enfoque também está associado ao trabalho policial, sendo inclusive responsabilidade da polícia nacional de alguns países, uma vez que busca mais investigar, detectar e neutralizar ameaças do que disseminar informações, distanciando-se da imagem associada ao conceito de inteligência⁵¹.

A proximidade com a atividade policial gera críticas e evidencia as diferenças existentes entre as duas práticas e os desafios enfrentados pelas polícias que desempenham funções de inteligência interna. Primeiro, porque as organizações envolvidas nessas ações geralmente atuam também no exterior, o que limita o alcance das investigações policiais, mas favorece o uso da estrutura de inteligência. Além disso, a dinâmica funcional das instituições policiais por vezes diverge das medidas requeridas no combate a ilícitos transnacionais, em especial no que se refere à sua atuação punitiva e à tendência imediatista de suas investigações. Em outras palavras, a realização de um ato terrorista resulta em danos

⁵⁰ Para maiores detalhes a respeito do uso da inteligência como garantia aos acordos de controle de armamentos, ver HERMAN, 2006, pp. 158-162 e GADDIS, John. **The Long Peace**. New York: Oxford University Press, 1987, pp. 195-214

⁵¹ HERMAN, 2006, pp.47-48

excessivos, razão pela qual o seu combate deverá estar focado na prevenção e não na punição ao crime. Igualmente, a prisão de um traficante flagrado comercializando pequenas quantidades de drogas pouco afeta as estruturas internacionais do tráfico de drogas e, portanto, é mais eficaz abdicar dessa prisão em particular e focar os esforços na identificação, e posterior prisão, da rede de indivíduos que compõem a organização criminosa que controla o tráfico⁵².

Por fim, o ocaso da Guerra Fria reduziu a ameaça potencial de conflito armado de grande escala entre potências, o que tem favorecido a adoção de critérios econômicos como indicativo de poder e prestígio internacional. Consequentemente, a década de 1990 testemunhou os apelos de especialistas e estudiosos por reformas na inteligência que revertessem o investimento em informações de cunho ideológico-militar para os temas econômicos. Na sua vertente menos intrusiva, a inteligência econômica está focada na obtenção de dados estatísticos e realização de análises conjunturais a respeito da economia de outros países. Na sua porção pró-ativa, envolve a obtenção de informações privilegiadas que favoreçam a realização de negócios mais favoráveis ao Estado ou empresas por ele apoiadas, inclusive por meio de apoio à diplomacia em negociações internacionais.⁵³ Um exemplo recente do emprego desse tipo de inteligência envolveu a licitação para os Sistemas de Vigilância/Proteção da Amazônia (SIVAM/SIPAM), em que órgãos de inteligência norte-americanos obtiveram informações a respeito de corrupção de servidores públicos brasileiros e conseqüente favorecimento à concorrente francesa. Após o governo norte-americano apresentar essas informações ao governo brasileiro, a empresa Raytheon acabou vencendo a licitação, um dos maiores contratos já firmados pelo Brasil.

Alguns autores argumentam ainda em favor de um escopo “ambiental” para a inteligência, por considerarem útil a aplicação dos meios técnicos da AI (Imint e Sigint, principalmente) para a obtenção de informações relevantes à preservação ambiental. Há também um entendimento entre os países detentores de grande diversidade natural de que os avanços tecnológicos e farmacêuticos, bem como a degradação ambiental acumulada desde a Revolução Industrial, tornarão o “patrimônio ambiental” desses países alvo de interesses adversos. Nesse sentido, o uso da inteligência para fins ambientais abrangeria também as funções de defesa desse patrimônio e a conseqüente identificação de ameaças à sua integridade ou ao seu usufruto pelo país detentor das reservas.

Não obstante as potenciais áreas de atuação dos serviços de inteligência, é

⁵² SHULSKY e SCHMITT, 2002, pp.4-5

⁵³ Ibid, pp.5-7

importante destacar para que servem e como podem atuar no contexto governamental. Em primeiro lugar, serviços de inteligência não são órgãos de *policy-making* ou de tomada de decisões; sua função é prover informações, não oferecer conselhos, dar sugestões ou fazer uso das informações produzidas para adotar posições ou iniciar ações. Segundo, a maior parte dos alvos da inteligência são “externos”, sejam eles outros países, estrangeiros com interesses escusos ou nacionais cujos interesses rejeitam o Estado ou sua sociedade e portanto comportam-se como indivíduos “alheios” às regras estabelecidas. Terceiro, a inteligência está focada em tendências e estimativas, de curto a longo prazo, que tencionam fornecer ao decisor prováveis evoluções do tema. Por último, a inteligência, produto e/ou liderança institucional, é parte do processo decisório e busca convencer seus clientes da relevância e autenticidade das suas informações⁵⁴.

2.4. COMO ATUAM OS SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA?

É corrente nesse campo de estudo a percepção de que a forma de atuação da inteligência está condicionada a um ciclo ou processo informacional, que inicia-se na definição dos temas pertinentes à atividade, passa pela coleta, processamento e análise de informações e encerra-se no envio aos decisores de um produto que torna inteligíveis os dados coletados. Preferimos, contudo, outra interpretação do processo, que encerre as responsabilidades do serviço de inteligência na disseminação de documentos pertinentes e acessíveis ao leitor não-especializado, mas também responsabilize os usuários da inteligência pelo seu redesenho e evolução. Nesse sentido, a proposta mais adequada aos propósitos ora delineados é de Mark Lowenthal, que descreve o ciclo da inteligência em sete fases: identificação de necessidades; coleta; processamento e exploração; análise e produção; disseminação; consumo; e *feedback*⁵⁵.

Identificar necessidades significa definir as áreas ou questões que são afetas ao trabalho de inteligência, bem como compreender que toda atividade governamental lida com recursos limitados e portanto é preciso também definir quais serão as prioridades de atuação do órgão. Uma vez determinadas as demandas, o órgão responsável procederá à coleta de informações pertinentes que subsidiarão a produção de inteligência útil ao processo decisório.

⁵⁴ HERMAN, 2006, p.34

⁵⁵ LOWENTHAL, 2006, pp.41-42

Em termos gerais, são três os “métodos” de coleta: dados não-protetidos, disponíveis ou *open-source intelligence (Osint)*; Inteligência Humana (*Humint*), ou espionagem; e meios técnicos, ou tecnológicos.

A *Osint* inclui a obtenção de dados por quaisquer meios cujo acesso não seja limitado por políticas governamentais ou privadas de sigilo, como jornais, revistas, televisão, trabalhos acadêmicos etc. São caracterizados por baixos custos, nível de confiabilidade variável caso a caso e baixa capacidade preditiva. Representam parcela significativa da produção de inteligência por serem de fácil acesso, proverem pontos de interesse para aprofundamento via outras disciplinas e responderem às necessidades de ambientação temática por vezes necessárias aos produtos de inteligência.

A *Humint* é a forma original de aquisição de informações, tendo sido utilizada por milênios na contagem de tropas, identificação de regiões férteis para colonização, verificação de lealdades dentro da corte, entre outros. Foi ela que deu origem aos termos “espião” e “*intelligence*”, comuns na história da inteligência, e é caracterizada por uma relação custo-benefício positiva, dificuldade em comprovar a confiabilidade da informação que produz devido à necessidade de manter em sigilo a sua fonte e boa capacidade preditiva, quando trabalhada adequadamente. A *Humint* envolve um indivíduo, o “agente”, “fonte” ou “contato”, que está associado a um oficial de inteligência e a ele transmite informações de interesse do órgão de inteligência, sejam elas conhecidas ou deliberadamente adquiridas sob instrução do oficial, o qual procederá à análise de relevância, descartando, arquivando ou explorando a informação. Há distintos tipos de fontes, cada qual com níveis específicos de acesso a informações privilegiadas e, portanto, de sensibilidade, a relação entre o risco envolvido na sua atuação e os benefícios perdidos pelo órgão de inteligência caso a fonte pare de trabalhar em seu proveito.

A *Humint* é popularmente associada à espionagem, o que favorece leituras preconceituosas e gera empecilhos ao seu entendimento. Hugo Grotius utilizou passagens bíblicas envolvendo Moisés e os príncipes encarregados por ele de reconhecer as terras de Canaã para argumentar em favor da espionagem como porção intrínseca à lei das nações. Já Immanuel Kant defendeu que mesmo em tempos de Guerra, a espionagem era um ato deplorável, que reduzia a confiança entre as nações. Mas como já dito, não há previsão no direito internacional público para a inteligência e os eventuais enquadramentos criminais estão limitados aos termos das legislações nacionais. Para todos os efeitos, as obrigações que acometem o oficial de inteligência são as mesmas respeitadas pelos funcionários públicos comuns, quando em serviço, e pelos cidadãos, quando agindo em prol do interesse particular.

Não obstante, a Guerra Fria deixou um legado controverso na prática da inteligência. A atuação do oficial de inteligência no exterior é dada tanto pelas vias “clandestinas”, consagradas na interpretação do termo espionagem, quanto oficialmente, quando o funcionário é aceito no país de interesse sob cobertura diplomática, seja com um cargo regular da carreira diplomática, como representante de um órgão governamental não-diplomático (por vezes o próprio serviço da inteligência) ou como representante comercial, seja de uma agência governamental ou de uma empresa estatal. Em alguns casos, esses representantes são credenciados formalmente junto à Chancelaria, no cargo pré-determinado, e ao serviço de inteligência, como oficial de ligação (*liaison*).

As consequências práticas são simples: um oficial sem cobertura pode ser preso e julgado por crime de espionagem e quaisquer outras ilicitudes; um oficial com cobertura, pela Convenção de Viena de Relações Diplomáticas de 1961, não está submetido à jurisdição criminal, cível ou administrativa do país-anfitrião e portanto só poderá ser julgado em questões especificamente definidas pelo artigo 31 da Convenção. É reservado ao país-anfitrião, pelo artigo 9º de Viena, que qualquer membro de missão diplomática, por qualquer motivo, informado ou não, possa ser declarado *persona non grata*, o que na prática significa uma rejeição à sua presença no território nacional. Ser mandado de volta para casa é a punição máxima a um oficial de inteligência com cobertura diplomática flagrado ou suspeito de realizar atividades ilícitas⁵⁶.

A terceira forma de atuação da inteligência envolve os meios tecnológicos ou “técnicos”, no jargão da atividade. Em geral, são estudadas em detalhes as duas disciplinas mais comuns, a *Sigint*, e a *Imint*, mas pode-se dizer que os meios técnicos em inteligência são limitados apenas pelo próprio desenvolvimento das tecnologias que eles tentam violar. Essa é a forma mais cara de inteligência, pois demanda constantes e vultuosos investimentos em pesquisa e desenvolvimento e seu produto tem um alto custo agregado de coleta e análise, mas geralmente apresenta altos níveis de confiabilidade e gera relatórios de situação e previsões de curto e médio prazo bastante precisos.

A *Sigint* é uma disciplina focada na interceptação, processamento e análise de sinais cuja origem ou destino é um alvo de inteligência. É dividida na prática em *communications intelligence (Comint)*, quando trata sinais de comunicação que obedecem à lógica transmissor-receptor, como telefone, internet, rádio etc, e *electronics intelligence (Elint)*, quando trabalha a captação de ondas eletromagnéticas sem fins comunicacionais emitidas por

⁵⁶ Para mais detalhes, sugerimos a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 18 de abril de 1961 e referência a CEPIK, 2003, pp. 36-40, que faz uma sumarização competente do debate a respeito da *Humint*

aparelhos, como radares, sistemas de navegação e de aquisição de alvos⁵⁷.

A *Imint* é direcionada à aquisição de imagens que possam identificar ameaças potenciais, em geral de carácter militar, e subsidiar o processo decisório. As duas formas mais comuns de *Imint* são a aerofotografia, possibilitada pelo advento da aeronáutica e a criação de lentes e equipamentos fotográficos capazes de registrar imagens do solo, e a coleta satelital, que como o próprio nome indica está assentada no uso de satélites portadores de lentes fotográficas ultra-sensíveis que orbitam a Terra para capturar imagens. A diferença entre as duas vertentes encontra-se na vulnerabilidade da coleta à detecção, alta no caso dos aviões; no custo da imagem, muito alto no caso das fotos satelitais; e na qualidade alcançada, a qual tende a ser maior no caso dos satélites devido ao espaço disponível para incorporação de lentes fotográficas de grande precisão e de tecnologias óticas que possibilitam a produção de imagens “além-superfície”, com identificação de rastros de calor ou dos traços internos de instalações militares⁵⁸.

Outras formas de inteligência tecnológica incluem a *nuclear intelligence* (*Nucint*), *accoustic intelligence* (*Accoustint*), *radar intelligence* (*Radint*) e *measurement and signature intelligence* (*Masint*), mas representam áreas muito especializadas e custosas da inteligência, em geral disponíveis apenas às forças armadas de grandes potências e, portanto, ainda menos acessíveis aos processos decisórios “comuns” que ora estudamos.

Há uma zona cinzenta relacionada à coleta que trata as técnicas de acompanhamento de alvos. Em geral associadas às práticas policiais, a vigilância de indivíduos, veículos, construções ou áreas serve à inteligência como meio para identificação de padrões de comportamento, observação de contatos entre o alvo e pessoas que representam interesse potencial ao trabalho e obtenção de dados indisponíveis, como endereço, local de trabalho, veículo utilizado etc. Apesar de não enquadrar-se em nenhuma das disciplinas clássicas, a vigilância ainda hoje é uma das técnicas mais relevantes aos trabalhos que envolvem a detecção e neutralização de ações ameaçadoras, como o contra-terrorismo, o acompanhamento de organizações criminosas transnacionais e a contra-espionagem.

Uma vez coletadas as informações de interesse, especialmente aquelas provenientes de meios técnicos, é necessário processá-las, de modo a extrair seu conteúdo (transformar sinais em imagens, por exemplo), e explorá-las, torná-las inteligíveis (decriptar uma comunicação e traduzí-la, por exemplo). Ato seguido, as informações são submetidas a especialistas no tema abordado, que analisarão os dados coletados e produzirão relatórios de

⁵⁷ CEPIK, 2003, pp.40-44

⁵⁸ Ibid, pp. 44-49

inteligência que tentam responder às necessidades decisórias. Findado esse processo, a inteligência pronta é disseminada aos seus usuários, que variam caso a caso quanto à necessidade de conhecer os assuntos ali tratados e sua competência decisória na questão. A disseminação encerra um processo complexo, que inclui a formatação da inteligência em um meio acessível e oportuno ao decisor-cliente. Varia, portanto, desde a realização de breves relatórios orais de situação até a redação de estimativas complexas a respeito de um fato internacional de interesse.

As duas últimas fases são as contribuições inovadoras de Lowenthal ao estudo do processo de inteligência. Trabalhar o consumo da inteligência significa reconhecer os decisores como indivíduos com experiências, pontos de vista e preferências próprias, que conseqüentemente aproveitarão de maneira peculiar os relatórios que lhes são enviados. Do mesmo modo que há decisores que preferem textos longos e detalhados, há aqueles que preferirão representações gráficas dos pontos mais relevantes. Similarmente, há decisores que apreciam receber relatórios diversos e outros que optam pela recepção de “notícias”. Independentemente das características individuais, todos detêm a prerrogativa de decidir com base em inteligência ou descartá-la. O *feedback* é portanto o passo “natural” a seguir, pois destaca a necessidade de diálogo entre o órgão de inteligência e seus clientes ou usuários, de modo a garantir que a inteligência produzida efetivamente auxilie o processo decisório e incentivar um processo contínuo de compreensão mútua, que permita ao decisor informar o que precisa e à inteligência compreender com clareza essas necessidades.

Está associado ao debate acerca do processo da inteligência uma questão antecedente que o condiciona, mas por vezes é tratado separadamente ou pressuposto, qual seja o mandato da inteligência, a previsão legal que informa as agências governamentais quais são suas responsabilidades e objetivos e autoriza a execução de ações que visam à consecução dessas metas. Apesar de haver um corpo conceitual que descreve a inteligência e lhe dá operacionalidade normativa, os mandatos variam de país a país, alguns delimitando um rol específico de alvos, outros trabalhando com conceitos imprecisos como “ameaças” e “interesses”. Parafraçando Wendt, *intelligence is what states make of it*.

Se os mandatos informam o que deve ser feito e como pode ser feito, então cabe questionar se o “dever” e o “fazer” são compatíveis, ou seja, se a legislação nacional que prevê a existência de uma estrutura de inteligência também concebe autorizações específicas para o desempenho de atividades que excedem a *Osint*. Como afirma Cepik,

“os mandatos legais são importantes tanto para estabelecer parâmetros para

os governantes controlarem o grau de eficiência e efetividade dos serviços de inteligência e de segurança (agilidade), quanto para auxiliar os cidadãos a controlarem o grau de compatibilidade entre a atuação desses mesmos serviços e as regras institucionais democráticas (transparência). (...)estes funcionam também como uma forma de proteção das próprias agências contra eventuais pressões políticas de ministros ou chefes de governo e de Estado para a realização de missões impróprias e que, diante da existência de mandatos codificados legalmente, seriam também ilegais e passíveis de responsabilização.”⁵⁹

Em que pese o paradoxo entre a demanda por uma inteligência que é por definição sigilosa, inopinada e intrusiva, e a observação dos preceitos democráticos de garantia à privacidade e outras liberdades civis e de transparência na gestão pública, o mandato legal tornou-se central ao debate a respeito da inteligência somente após o fim da Guerra Fria. Como a atividade na sua forma contemporânea consolidou-se durante o conflito bipolar, grande parte do esforço de inteligência durante esse período foi destinado à luta ideológica, seja para conter a ameaça subversiva comunista ou reprimir o ímpeto desagregador causado pelos dissidentes do bloco socialista. Por se tratar ideologicamente de uma guerra, portanto um embate, ainda que “frio”, pela sobrevivência, seguia-se a máxima de que “os fins justificam os meios” e com isso a quase totalidade das funções e meios da inteligência permaneceu longe do escrutínio popular⁶⁰.

Findado o período, as preocupações civis com os rumos democráticos ganharam força entre os países ocidentais e a inteligência passou a representar um bastião inaceitável de voluntarismo autoritário no mundo liberal. Nesse período várias legislações foram reformadas quanto aos novos objetivos e limitações da inteligência e, em alguns casos célebres, finalmente a atividade recebeu um mandato legal, como os serviços de inteligência exterior e de segurança britânicos, originariamente uma única organização criada em 1909 e que somente em 1994 e 1989, respectivamente, tiveram seus mandatos legalmente definidos⁶¹. Não obstante, o sigilo continua sendo um “corpo estranho” na maior parte das democracias, aceito apenas porque “*classification related to intelligence collection underscores both the importance of the information and the fragility of its source – something that would be very difficult to replace if revealed*”⁶². Como a inteligência é um processo, toda ela é passível de classificação sigilosa, ainda que para proteger essencialmente apenas uma de suas fases.

⁵⁹ Ibid, p.165

⁶⁰ LOWENTHAL, 2003, p.208

⁶¹ CEPIK, 2003, p.164

⁶² LOWENTHAL, Op. Cit., p.58

2.5. HÁ LUGAR PARA A INTELIGÊNCIA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS?

Uma vez que esse trabalho é dedicado a estudar dois países democráticos, portanto em tese não dedicados a combater o “inimigo interno” desde seus períodos recentes de redemocratização até a atualidade, e a adequação de suas estruturas de inteligência a essa dinâmica política, torna-se relevante identificar como o escopo da AI relaciona-se com as interpretações correntes acerca das relações internacionais. Para tanto, analisaremos as implicações de quatro abordagens teóricas da disciplina, a saber o realismo, o liberalismo, o construtivismo e o processo decisório em política externa, para a inteligência.

Em termos gerais, é consenso entre as teorias das relações internacionais que os Estados são entes independentes e formalmente autônomos, com interesses próprios que são influenciados pelas ações de outros Estados e por fatores sistêmicos. Esses interesses são traduzidos em políticas externas, que englobam o conjunto de seus desejos de autopreservação e de promoção nacional. E as interações entre os distintos Estados por meio de suas políticas externas conformam o sistema internacional, o qual carece de uma entidade gestora coercitiva supraestatal.

Para os adeptos da tradição realista, o aspecto-chave à compreensão das relações internacionais é a busca por poder. Morgenthau inaugurou essa abordagem ao afirmar que “a política internacional, como toda política, consiste em uma luta pelo poder”⁶³, firmando as bases para o que hoje se chama “realismo clássico” ou “realismo da natureza humana”. Esse modelo antropomorfiza o Estado, que é visto como um ente plural, que incorpora percepções econômicas, políticas, morais etc. Portanto, assim como o homem não pode comportar-se apenas sob uma dessas matizes, os Estados não deveriam interpretar o internacional a partir de uma ótica reducionista e excessivamente positiva, a qual tenderia a confundir expectativas e realidade. O interesse estatal é definido desse modo em termos de poder, ou seja, os Estados têm objetivos que são conversíveis em valores reais ou percebidos de poder⁶⁴.

Se o interesse estatal é definido em termos de poder e esse último é um bem escasso cuja obtenção é impelida por uma lógica competitiva, o ápice da interação interestatal

⁶³ MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre as Nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003, p.49

⁶⁴ Ibid., pp.6-26

será, como o foi historicamente, a guerra. Segundo Morgenthau, “toda a história nos mostra que as nações ativas em política internacional se encontram em um processo contínuo ligado à guerra, seja preparando-se para a mesma, seja nela envolvendo-se, seja recuperando-se da violência organizada que assume a forma de guerra”⁶⁵. A participação na política internacional demanda, portanto, a transformação do poder nacional, o qual na concepção clássica do realismo é composto por nove elementos (geografia, recursos naturais, capacidade industrial, grau de preparação militar, população, índole nacional, moral nacional, qualidade da diplomacia e qualidade do governo⁶⁶), em capacidade externa de conquista de poder. O assemelhamento entre a natureza humana e a *persona* estatal leva os adeptos do realismo clássico à conclusão de que os Estados buscam acumular poder, porquanto mais poder significará mais interesses satisfeitos.

A dinâmica do mundo bipolar e a evolução metodológico-empiricista na ciência política americana resultaram em questionamentos ao realismo clássico e à proposta neorrealista apresentada por Waltz em seu livro *Theory of International Relations*, de 1979. Essa abordagem, também conhecida como “realismo defensivo”, distanciava-se do que ela definia como análise em nível “unitário” (Estados) para uma análise em nível “sistêmico” (sistema internacional), que prioriza os efeitos da estrutura internacional sobre as interações interestatais. Calcada na premissa da inexistência de uma estrutura política supranacional que regula as relações internacionais e, portanto, no imperativo da anarquia internacional, a visão neorrealista sugere que os interesses estatais são condicionados pela estrutura sistêmica e que os países agem individualmente de modo a garantir sua sobrevivência, ao mesmo tempo que contribuem coletivamente para a volatilidade sistêmica⁶⁷.

Apesar do foco sistêmico, o neorrealismo não rejeitou a centralidade do poder nas relações internacionais. Com efeito, elaborou a noção de “distribuição de capacidades”, quais recursos de poder, principalmente militar e subsidiariamente econômico, estão disponíveis no sistema e como sua distribuição desigual entre os atores internacionais determina quais Estados são pólos de poder. Nesse contexto, os Estados preocupar-se-ão primeiramente com sua segurança, uma vez que alterações na distribuição de capacidades podem significar sua extinção⁶⁸. Como inexiste uma estrutura supraestatal que garanta um ordenamento internacional seguro, os Estados comportar-se-ão egoisticamente, num sistema

⁶⁵ Ibid., p.87

⁶⁶ Ibid., pp.215-293

⁶⁷ WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Boston: Addison-Wesley, 1979

⁶⁸ Ibid., pp.97-126

de “autoajuda” defensivo contra os demais atores⁶⁹.

Por fim, a proposta neorrealista implicava que os Estados se esforçariam para evitar alterações na distribuição de capacidades, balanceando-se mutuamente. Desse esforço decorreria maior atenção durante as interações interestatais aos ganhos relativos em termos de poder aferidos por cada Estado, dificultando a conformação de arranjos cooperativos satisfatórios⁷⁰.

A terceira vertente realista foi inaugurada por John Mearsheimer, em seu livro *The Tragedy of Great Power Politics*, de 2001, e foi batizada pelo próprio autor como “realismo ofensivo”. Essa abordagem aproveita as ideias-chave tanto do realismo clássico (luta pelo poder) quanto do realismo defensivo (o sistema condiciona suas partes) e adiciona o fator medo para construir uma visão ao mesmo tempo pró-ativa e fatalista das relações internacionais. Como afirma o autor, “*Although the intensity of their competition waxes and wanes, great powers fear each other and always compete with each other for power*”⁷¹.

Mearsheimer define sua abordagem teórica a partir de cinco pressupostos: o sistema internacional é anárquico; grandes potências possuem capacidade militar ofensiva; os Estados não sabem com certeza as intenções dos outros Estados; a sobrevivência é o objetivo básico dos Estados; grandes potências são atores racionais⁷². Decorre desses pressupostos a hipótese de que é possível a um Estado calcular racionalmente que sua capacidade militar ofensiva é suficiente para garantir sua sobrevivência, ainda que sem conhecer as intenções dos demais Estados. Para o autor, essa conclusão é imprecisa porque a competição por poder é um jogo de soma zero e, portanto, enquanto existirem outros Estados, sempre haverá alguma medida de poder distribuída, o que impossibilita definir quanto poder é suficiente⁷³.

O realismo ofensivo defende, portanto, que a incerteza quanto às intenções e capacidades dos Estados aumenta a concentração de medo no sistema internacional, o que alimenta o ímpeto competitivo pela acumulação de poder e potencializa os riscos de guerra. A garantia de uma posição mais segura no sistema internacional passaria necessariamente por cálculos de poder que envolveriam as capacidades ofensivas dos rivais e pela conversão de poder potencial (população mais recursos) em poder real (capacidade militar). Em tal ambiente, não haveria espaço para cálculos quanto às intenções de outros Estados e, conseqüentemente, as tentativas de promoção de arranjos cooperativos esbarrariam nos

⁶⁹ Ibid., p.201

⁷⁰ Ibid., pp.102-128

⁷¹ MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W.W. Norton & Company, 2001, p.2

⁷² Ibid., pp.30-31

⁷³ Ibid., p.34

cálculos de ganhos relativos de cada Estado e na possibilidade de trapaça por uma das partes e consequente perda dos ganhos acordados pela(s) outra(s)⁷⁴.

Uma característica comum às diversas vertentes realistas é o descaso com relação aos processos decisórios internos, vez que o imperativo racionalista dessas visões prevê que a ação externa é pré-moldada pelos constrangimentos da natureza humana (realismo clássico) ou do sistema internacional (realismo defensivo e ofensivo). Essa limitação à agência só pode ser violada por processos políticos domésticos “falhos” ou “viciados”, que rejeitam a decisão racional em favor de “fraquezas do intelecto e da vontade”⁷⁵, ou que são vitimados por informações imperfeitas ou deliberadamente ofertada por adversários interessados em desinformar o processo decisório.⁷⁶ Justamente por existir a possibilidade de “falha”, e consequentemente de “acerto”, consideramos relevante o papel indutor do processo decisório sobre a política externa. Como veremos na porção do trabalho que trata as abordagens de processo decisório em política externa, a dinâmica governamental, as preferências históricas, características culturais e modelo sócio-político vigente podem influenciar a tomada de decisões.

O contraponto às abordagens realistas das relações internacionais ficou a cargo das teorias liberal-institucionalistas, surgidas na década de 1970 como resposta ao fortalecimento do papel normativo das instituições internacionais, ao arrefecimento da Guerra Fria e consequente influência dos temas econômicos sobre as relações internacionais e à constatação de que países com regimes democráticos não entram em guerra (Teoria da Paz Democrática). Do ponto de vista desse estudo, essa vertente não difere significativamente das visões realistas, uma vez que também tem como cernes analíticos a centralidade do poder e a anarquia internacional, mas traz três aspectos interessantes ao debate a respeito do papel da inteligência nas relações internacionais.

Primeiro, os autores liberal-institucionalistas diferem dos realistas ao destacar o papel das instituições, formais e informais, na construção de um sistema internacional com códigos amplamente difundidos, os quais favorecem o diálogo internacional e a criação de parâmetros morais internacionais mínimos⁷⁷. A existência de uma força moralizante internacional foi trabalhada por Morgenthau⁷⁸, mas perdeu relevância no contexto realista.

⁷⁴ Ibid., pp.42-52

⁷⁵ MORGENTHAU, 2003, p.10

⁷⁶ MEARSHEIMER, 2001, p.38

⁷⁷ LEBOW, Richard N. The Long peace, the end of the cold war, and the failure of realism. In LEBOW, R. N. e RISSE-KAPPEN, T. (eds.) **International Relations Theory and the End of the Cold War**. New York: Columbia University Press, 1995. pp. 42-45

⁷⁸ MORGENTHAU, 2003, p.429

Segundo, a atenção dada ao papel dos temas econômicos e ao potencial da interdependência complexa destacou os crescentes fluxos inter e extraestatais e prenunciou os efeitos horizontalizantes da Revolução das Informações sobre as relações internacionais contemporâneas. O Estado não foi retirado do centro da arena internacional, mas esses estudos abriram caminho para a percepção de que as interações interfronteiriças ultrapassavam as formalidades do sistema de Estados.

Por fim, o liberal-institucionalismo, em sua crítica ao realismo e na observação dos avanços cooperativos na Europa e mesmo no bloco oriental, defendeu que os Estados buscam interpretar as intenções de outros atores ao invés de simplesmente fazer cálculos de capacidades. Essa abordagem tornou viável a introdução de debates a respeito do papel das lideranças e outros atributos que influenciam o comportamento estatal e que eram tomados pelos realistas como pouco relevantes à consecução de políticas adequadas, como já notado⁷⁹.

Já na década de 1980 e, principalmente, após o final da Guerra Fria, novas abordagens foram introduzidas às relações internacionais, dessa vez propondo o efetivo questionamento das bases científicas sobre as quais alicerçavam-se tanto realistas como liberais. O movimento construtivista, em suas diversas vertentes, buscou introduzir no debate acadêmico a percepção de que as relações causais entre fatores materiais eram sobrepujadas pela relação constitutiva que as idéias têm sobre a própria existência de um sistema internacional e de suas partes.

Em função de espaço e da capacidade de diálogo com as teorias já apresentadas, adotamos aqui a obra *Social Theory of International Politics*, de Alexander Wendt, como referencial genérico das propostas construtivistas e seu impacto sobre as relações internacionais. Esse modelo parte de dois princípios básicos: que as estruturas associativas humanas são determinadas primariamente por ideias compartilhadas ao invés de forças materiais e que identidades e interesses são construídas por essas ideias compartilhadas ao invés de dadas pela natureza⁸⁰. Wendt, todavia, não rompe com o materialismo, mas sim advoga o papel constitutivo das idéias sobre a percepção humana do que são os fatores materiais e de como a maior parte deles afeta as relações internacionais em função da carga ideacional que lhes dá valor. Desse modo, o autor propõe a existência de quatro fatores de influência nas relações internacionais: poder, interesse, instituições e ideias⁸¹.

Wendt critica ainda a suposição de informação completa das teorias

⁷⁹ LEBOW, 1995, p. 26 e pp.46-47

⁸⁰ WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. 9ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p.1

⁸¹ Ibid., p.92

racionalistas para explicar a ação estatal⁸² e acompanha os teóricos liberais na crítica à premissa realista a respeito da prevalência dos cálculos de poder sobre a interpretação de intenções ao afirmar que:

“Contemporary states have been interacting for dozens, even hundreds of years, during which they have accumulated considerable knowledge about each other’s interests(...) over the course of their interactions states have made policies on the basis of inferences about each other’s intentions (pessimistic or optimistic), which were then tested and revised against the reality of what those intentions really were.”⁸³

Não obstante, Wendt, ao contrário de outros autores construtivistas, concede que as forças materiais “brutas” manifestam efeitos independentes das ideias na vida internacional em três formas. Primeiro, a distribuição de fatores materiais afeta a possibilidade e probabilidade de ocorrência de certos fatos internacionais, como a vitória em um conflito armado do exército mais numeroso. Segundo, a tecnologia ao mesmo tempo constrange e possibilita a ocorrência de fatos internacionais, como a impossibilidade de cavaleiros armados com lanças vencerem tanques de guerra. Por último, a geografia e os recursos naturais condicionam as possibilidades estatais, como ao limitar ou facilitar o acesso a pontos distintos de defesa do território ou de entrada ao território inimigo e ao permitir ou dificultar ao Estado iniciar programas de produção industrial e militar baseada em minérios encontrados, ou não, no território nacional⁸⁴.

O último campo teórico das relações internacionais que abordaremos, os estudos de processo decisório em política externa, logrou atrair autores das principais vertentes teóricas dispostos a romper as barreiras de níveis de análise (*unit level* e *systemic/structural level*) propostas por Waltz e adotadas pelos teóricos da área. Inauguraram, desse modo, o estudo da relação causal entre fatores domésticos e a política externa e o próprio sistema internacional. Em termos gerais, os adeptos desse campo focaram três abordagens relacionadas ao processo decisório interno dos Estados: o decisor, as organizações que compõem o processo decisório e a dinâmica das negociações internacionais.

Os estudos a respeito do decisor tiveram em Jervis, Holsti e Hudson alguns de seus principais expoentes e focam a psicologia, formação de preferências e limitações cognitivas dos Chefes de Estado, os tomadores de decisão de mais alto nível no corrente modelo estatal. Hudson delinea oito fatores que tornam vantajoso o estudo do líder para

⁸² Ibid., p.118

⁸³ Ibid., p. 108

⁸⁴ Ibid., p.110

explicar o comportamento externo de um Estado. Primeiro, o tipo de regime político, em que Estados autoritários tendem a ter líderes mais interessados em controlar o processo decisório. Segundo, quanto interesse o decisor tem por política externa. Terceiro, se a tomada de decisão ocorre em contexto de crise, o que eleva a pressão sobre o decisor para adotar posições com base em informações por vezes insuficientes. Quarto, as ocasiões em que o líder é convocado a decidir com base em seus julgamentos e crenças quando o processo decisório é incapaz de conformar uma leitura clara da situação. Quinto, se o decisor possui alguma experiência diplomática que lhe permite compreender os meandros da diplomacia internacional. Sexto, se o líder tem expertise em algum tema ou região que é alvo do processo decisório. Sétimo, as preferências do líder com relação à análise por ele mesmo ou delegada das informações disponíveis. Oitavo, como o decisor se comporta em uma dinâmica de grupos, comum aos processos decisórios.⁸⁵

Uma vez admitida a importância do decisor, Hudson e Jervis, dentre outros, avançam no sentido de compreender os processos cognitivos e psicológicos que conformam e constroem a decisão. Iniciam seus argumentos a partir de uma simples constatação a respeito da necessidade humana de estabelecer imagens de referência a respeito do contexto em que vivem e de como essas imagens limitam as possibilidades subsequentes de decisão que contrariam a visão pré-existente. Esse comportamento é conhecido na psicologia como “fechamento cognitivo prematuro”, ou seja, a tendência humana a adotar ideias concebidas anteriormente ao fato que é objeto de sua atenção e a ter dificuldades para aceitar novas informações que sejam contraditórias com a percepção estabelecida. Consequentemente, o decisor vitimado pelo fechamento cognitivo prematuro tenderá a ter suas crenças e percepções mais afetados pelos incentivos e informações recebidos pouco tempo após a apresentação de um assunto que demanda sua atenção do que por dados recebidos após a conformação de suas preferências.⁸⁶

A tendência a assimilar imagens pré-existentes será maior quanto mais ambíguas forem as informações disponíveis ao decisor, quanto mais confiante ele estiver a respeito da validade interna da imagem, quanto maior seu comprometimento com ela e quanto menos tempo ele acreditar ter para chegar a uma resolução⁸⁷. Em outras palavras, uma vez conformada uma percepção, o decisor terá poucos incentivos internos para provar-se errado e

⁸⁵ HUDSON, Valerie M. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2007, pp.38-39

⁸⁶ JERVIS, Robert. **Perception and Misperception in International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1976, pp. 184-187 e HUDSON, Op.Cit., pp.39-53

⁸⁷ JERVIS, 1976, pp.195-201

informações imprecisas poderão levá-lo a confirmar as imagens pré-existente ou pelo menos desobrigá-lo de mudá-las. Ao mesmo tempo, se a adoção de uma imagem gerou altos custos pessoais ou políticos ou deriva de vivências anteriores das quais o decisor não acredita poder desvencilhar-se, tenderá também a evitar alterações significativas na sua decisão. Por fim, o tempo disponível pode apressar ou retardar a formação de imagens, dependendo de como o decisor percebe as pressões decisórias e a dinâmica dos problemas ou crises vivenciados.

Os efeitos do fechamento cognitivo prematuro são potencializados quando associados a outros comportamentos estudados por essa vertente, condensado por Jervis sob o termo “dissonância cognitiva”, o descompasso entre as crenças e percepções do indivíduo e a realidade vivenciada. Aqui temos não somente a tendência à rejeição das informações ou evidências contrárias à imagem pré-estabelecida, mas também a necessidade de justificação interna da decisão tomada face uma realidade dissonante⁸⁸. Com efeito, esses comportamentos tendem a aumentar a estabilidade das políticas adotadas, já que novas informações não serão imediatamente assimiladas pelo decisor, e a favorecer imagens que atendam rápida e satisfatoriamente à necessidade de conformação cognitiva, ainda que representem cálculo potencialmente subestimado dos custos resultantes da adoção de uma imagem imprecisa, a qual posteriormente precisará ser substituída ou poderá acarretar em decisões prejudiciais irreversíveis⁸⁹.

Uma abordagem paralela busca aplicar os conhecimentos obtidos pela vertente cognitivo-psicológica a situações de crise, quando a responsabilidade decisória é mais premente e há mais pressões de tempo. Nesse caso, é destacado pelos atores que as limitações cognitivas à racionalidade incluem dificuldade para receber, processar e assimilar informações sobre uma situação dada; uma inabilidade para estruturar o conjunto de opções políticas disponíveis; conhecimento fragmentada a respeito das consequências de cada opção; e incapacidade de ordenar preferências e consequências em uma escala de utilidade⁹⁰.

O decisor, sua psicologia e lógica cognitiva, não responde, todavia, a todos os aspectos envolvidos no processo decisório. É razoável supor que suas preferências não derivam necessariamente de um processo neutro e intimista de análise de informações, mas que elas também podem ser moldadas por fatores exógenos, como as preferências de outros atores do processo decisório ou mesmo a simples seleção de dados que lhe serão

⁸⁸ Ibid., pp.382-393

⁸⁹ Ibid., pp. 191-195; HOLSTI, Ole R. Theories of Decision Making. In: VIOTTI, Paul R. e KAUPPI, Mark V. (Eds.). **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond**. Boston: Ally and Bacon, 1999, pp.310-316

⁹⁰ SIMON, Herbet. Organizations. New York: Wiley, 1958 *apud* HOLSTI, p.310

apresentados. Essas constatações embasaram o desenvolvimento das abordagens organizacionais do processo decisório em política externa, cujo principal expoente é Allison, com seus três modelos de decisão⁹¹.

O primeiro modelo é o do ator racional, que atende à premissa realista de que os acontecimentos em relações internacionais são *acts of nations*. Esse modelo independe de agência e está baseado nos preceitos realistas supramencionados, em que os interesses nacionais, apesar de influenciados pelo contexto político e cultural, estavam em última instância vinculados a realidades objetivas de poder calculadas com base em informações completas por um Estado unitário⁹².

O segundo modelo, denominado “comportamento organizacional” pode ser entendido “*less as deliberate choices and more as outputs of large organizations functioning according to standard patterns of behavior(...) Thus, government behavior relevant to any important problem reflects the independent output of several organizations, partially coordinated by government leaders*”⁹³. Apesar de reconhecer a existência de visões diversas sobre os temas tratados no processo decisório, esse modelo ainda é pouco explicativo com relação a quais interpretações serão assimiladas e como se dão as interações entre agentes políticos e burocráticos que desejam avançar suas propostas e, portanto, competem entre si por atenção e saliência decisória.

Essas questões são abordadas pelo terceiro modelo de Allison, a “política governamental”, que identifica o líder de cada organização partícipe do processo decisório como um ator, com experiência e posições próprias (inclusive diferentes perspectivas do interesse nacional), competindo por proeminência política. O comportamento governamental pode, assim, ser interpretado além de uma simples somatória organizacional, mas também como resultado de um elaborado processo negociador entre pares com distintos interesses, *background* pessoal e profissional e níveis de saliência institucional para o tema em tela. Consequentemente, cada assunto trará ao processo decisório os líderes organizacionais que têm o tema entre suas competências e a relevância de cada instituição variará de acordo com o assunto, sua posição relativa à questão e mesmo a simpatia do decisor pelo dirigente⁹⁴.

A última abordagem relativa ao estudo do processo decisório em relações internacionais pouco adiciona às implicações das teorias apresentadas para a identificação do

⁹¹ ALLISON, Graham e ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision**: Explaining the Cuban Missile Crisis. 2ª ed. New York: Longman, 1999

⁹² Ibid., p.29

⁹³ Ibid., p.143

⁹⁴ Ibid., pp.255-273

papel da inteligência. Conhecida como teorias “integrativas” ou de “dois níveis”, essa vertente busca deprender-se das considerações de nível estipuladas por Waltz e observada por grande parte dos estudiosos das relações internacionais, que de acordo com Moravcsik implica que *“the analyst give priority to international explanation and employ theories of domestic politics only as needed to explain anomalies”*⁹⁵, para assim compreender a dinâmica que une a política doméstica e as negociações internacionais.

As teorias integrativas concentram-se, assim, nos fatores que fazem com que a política doméstica seja propensa ou contrária a acordos internacionais e, similarmente, quais comportamentos negociadores aumentam ou diminuem a possibilidade de cooperação. Naturalmente, o acesso a informações a respeito da estrutura doméstica de outros Estados e às dinâmicas políticas domésticas envolvidas condicionarão o sucesso da relação em dois níveis. Nesse sentido, observa Evans,

*“the quality of available information would deteriorate sharply across national boundaries. Ignorance of the domestic politics of others would be a major source of blunders, possibly an important reason for the failure to achieve agreements.(...) we also saw some dramatic effects from the provision of new information. Questions of biased interpretation, ideologically generated misunderstanding, and conflicting models of how the world worked were all important in explaining failed agreements”*⁹⁶.

Por fim, no livro *Interests, Institutions and Information*, Helen Milner advoga que as conseqüências distribucionais domésticas afetam mais as iniciativas cooperativas que o medo que os Estados têm de serem superados ou trapaceados por seus rivais, como afirmam os teóricos realistas. Por não considerar o Estado um ente unitário, com somente uma escala de preferências e capaz de calcular custos e benefícios objetivamente, mas sim uma estrutura poliárquica em que cada instituição é afetada distintamente pelo relacionamento externo e, portanto, defende interesses específicos e explora as informações que controla ou às quais tem acesso, a autora considera que a formação da política externa, e conseqüentemente as relações internacionais, estão menos atreladas à luta pela sobrevivência estatal do que à luta por poder e coesão internos⁹⁷.

Há poucas menções explícitas nas teorias de relações internacionais mais

⁹⁵ MORAVCSIK, Andrew. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining . In: EVANS, P. B., PUTNAM, R. D. e JACOBSON, H. K. (eds). **Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics**. University of California Press, 1993, p.6

⁹⁶ EVANS, Peter B. Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics: Reflections and Projections. In EVANS, P. B., PUTNAM, R. D. e JACOBSON, H. K. (eds), 1993, p.408

⁹⁷ MILNER, Helen V. **Interests, Institutions, and Information: Domestic politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997, pp.9-14

reconhecidas à inteligência. Curiosamente, as exceções referem-se geralmente a ações ou planos da comunidade de inteligência norte-americana que resultaram em relevantes fatos internacionais durante o século XX, como as falhas da CIA em detectar as movimentações que eclodiram na Revolução Iraniana em 1979, impedir o vazamento de suas propostas de assassinatos políticos durante a Guerra Fria, e coordenar a invasão à Baía dos Porcos em 1961, que visava retirar do poder o presidente socialista cubano, Fidel Castro, e substituí-lo por lideranças cubanas anti-socialistas emigradas para os EUA⁹⁸, e a atuação de sucesso no caso da Crise dos Mísseis, destacada pela obra de Allison⁹⁹.

Como visto acima, algumas abordagens teóricas possuem estruturas de pensamento elaboradas de forma a constranger o tratamento de temas em nível inferior ao unitário, o que significa a adoção de premissas absolutas a respeito da disponibilidade de informações e em parte justifica a exclusão de quaisquer estruturas governamentais. Por outro lado, as teorias que se propõem a tratar o nível doméstico destacam a necessidade de informações precisas e completas, mas tendem a tomar como dados sua aquisição ou mesmo os mecanismos de difusão informacional.

Por conseguinte, os reflexos das teorias de relações internacionais para o estudo da inteligência enquanto instituição partícipe dos processos que conformam as interações externas dos Estados deverão ser interpretados a partir do que já foi exposto a respeito das características da atividade e do teor analítico das vertentes teóricas mais reconhecidas. Em primeiro lugar, é importante frisar que modelos de informação completa/perfeita são de difícil aplicação dado o limitado número de ações estatais que demandam informações suficientemente condensadas para serem obtidas integralmente e, mesmo nessas situações, deve-se notar a probabilidade de falhas no processo de difusão da informação, desde o registro preciso dos dados por um indivíduo, humano e portanto passível de falhas, passando por seu processamento por distintos níveis gerenciais, cada qual com competência para alterar ou vetar a informação, até sua difusão a um processo decisório que pode ser racional, mas que não tem como prevenir a ocorrência de eventuais imprevistos, como o rompimento dos cabos de fibra ótica que ligam as distintas redes de dados.

Ademais, é mister reconhecer que as relações internacionais foram pontuadas, historicamente, por guerras e que mesmo nos períodos de paz consiste em parte de ameaças aos Estados e ao sistema. Tanto nos períodos de guerra quanto de paz, a inteligência pode ser

⁹⁸ MORGENTHAU, 2003, p.41 e 433; JANIS, Irving L. **Victims of Groupthink**: a psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes. Boston: Houghton Mifflin Company, 1972, pp.14-49

⁹⁹ ALLISON e ZELIKOW, 1999

uma das ameaças percebidas. Durante a Guerra Fria, o intenso jogo de espões e os constantes avanços nas tecnologias de coleta contribuiu para as percepções em ambos os blocos de ameaça militar e subversiva. Em todos os momentos desde sua institucionalização nos principais pólos mundiais, a inteligência obrigou os Estados a investir na proteção de informações sensíveis, desde sua indústria militar até Embaixadas isentas de aparelhos de interceptação instalados durante sua construção, o que diminuiu sua eficiência operacional, e na criação de mecanismos de contrainteligência, os quais por sua vez reduziram a eficiência operacional dos órgãos de inteligência¹⁰⁰. Não há como escapar, portanto, do paradoxo entre os efeitos potencialmente positivos da inteligência para o processo decisório e os efeitos potencialmente negativos da inteligência para o contexto que o processo decisório busca interpretar.

Abandonada a suposição de informações completas/perfeitas e admitido que a inteligência é uma das formas de ameaça existentes nas relações internacionais, todas as vertentes analisadas apresentam pontos que dialogam com as funções já apresentadas dessa atividade. No contexto realista, a necessidade de conhecer as capacidades dos rivais e estimar a distribuição dessas capacidades no sistema tenderá a esbarrar nas tentativas dos Estados de limitar o acesso às informações que dizem respeito às suas capacidades ou de sobrevalorizar suas capacidades como forma de ganhar vantagens competitivas na luta pelo poder ou pela simples sobrevivência. Nesse modelo, tanto as grandes potências tentarão obter informações sobre seus rivais como dissimular e defender as suas capacidades como os Estados de médio e pequeno porte tentarão informar-se a respeito dos riscos sistêmicos que os ameaçam e simular capacidades para desencorajar ímpetus expansionistas. Como afirma Michael Handel:

“Good intelligence will act as a force multiplier by facilitating a more focused and economical use of force. On the other hand, when all other things are equal, poor intelligence acts as a force divider by wasting and eroding strength. In the long run, therefore, the side with better intelligence will not only use its power more profitably but will also more effectively conserve it.”¹⁰¹

Há nessa abordagem espaço para uma segunda função à inteligência, atrelada às covert actions/operations. Não obstante o caráter eminentemente militar do pensamento realista de poder, é concebível a utilização de um órgão de inteligência para: garantir facilidades a uma operação militar subsequente; executar ações de propaganda com vistas a

¹⁰⁰ HERMAN, 2006, p.183

¹⁰¹ HANDEL, Michael. Intelligence and Military Operations. In Intelligence and National Security, vol. 5, no. 2, pág. 69 *apud* HERMAN, 2006, p.138

desestabilizar o governo rival; apoiar financeira, logística e operacionalmente grupos de oposição interna no país rival; e realizar ações diretas de sabotagem contra alvos de interesse. É com base nessas constatações que alguns estudiosos da área de inteligência mencionam a existência de um *Intelligence Power*:

Curiosamente, os autores realistas e os praticantes da inteligência, em especial nos Estados Unidos, foram vitimados pela mesma crítica: foram incapazes de prever o colapso da União Soviética. Em parte essa coincidência pode ser explicada pelo caráter de “profecia autorealizável” inerente às teorias das relações internacionais, as quais identificam certos padrões no sistema internacional, que passam então a ser interpretados como característicos do sistema e eventualmente acabam definindo a visão de mundo dos indivíduos que se propõem a compreender as relações internacionais e nelas atuar. Assim, tal como os realistas argumentavam em favor do imperativo da sobrevivência e do desejo de poder dos Estados, a inteligência lograva conceber uma União Soviética “enfraquecida”, condizente com os dados estatísticos a respeito de sua economia e política estagnadas, mas não em vias de extinção.¹⁰²

A abordagem liberal-institucionalista fornece uma demanda ainda mais clara, porquanto mais complicada que contar destróieres e estimar formações militares, à inteligência, qual seja identificar as intenções que motivam os Estados a cooperar ou optar por vias conflituosas. Parte dessa expectativa é respondida pela própria dinâmica interacional e diplomática, que faz com que os Estados lidem continuamente com seus rivais e conheçam-se mutuamente, ainda que não totalmente nem em todos os assuntos. Uma segunda porção das intenções estatais pode ser desvendada pelo emprego de órgãos de inteligência, que tentarão obter informações a respeito dos posicionamentos individuais e institucionais, bem como do apoio popular e da disponibilidade de recursos para empreender uma ou outra linha de ação. Na melhor das hipóteses, esse trabalho fornecerá um retrato da posição estatal rival e das condições internas existentes para a consecução de seus objetivos.

O construtivismo, ainda que limitado aqui ao estudo de Wendt, abre espaço para uma atuação pró-ativa dos órgãos de inteligência independente do recurso às covert actions/operations. Se as idéias constituem quadros conceituais como os interesses e o poder, então as informações, em geral e também especificamente aquelas de inteligência, veiculadas ao processo decisório desempenham um papel formativo não só nas opiniões de seus partícipes, mas nas próprias decisões. Com efeito, a noção de *ideas all the way down* permitiria aos órgãos de inteligência, concertados a outras instituições ou não, o potencial

¹⁰² LOWENTHAL, 2003, pp.181-184

para agência internacional. Na década em que se questiona mais fortemente o papel da Organização das Nações Unidas, as representações mais impactantes do enfraquecimento dessa instituição continuam envolvendo o uso de imagens e relatórios de inteligência como sustentação a um projeto de política externa que culminou com a invasão do Iraque e a derrubada de seu Chefe de Estado em função de informações que denunciavam a produção de armas de destruição em massa no país.

A última abordagem apresentada, o estudo do processo decisório em política externa, exige o menor esforço interpretativo quanto ao papel reservado à inteligência. As pesquisas que trabalham o decisor, suas características psicológicas e cognitivas, trazem explícita a necessidade de informações precisas e completas, que reduzam o risco de dissonância cognitiva, e implicitamente o imperativo da entrega oportuna dos conhecimentos produzidos, uma das maneiras de evitar a formação precipitada de uma imagem imprecisa, o fechamento cognitivo prematuro, e de contornar as pressões criadas por uma crise. Naturalmente, nem todas as informações necessárias ao decisor dependem de um órgão de inteligência para sua produção e a decisão em si depende tanto das informações disponíveis quanto de fatores pessoais, como julgamento, liderança e determinação, mas é provável que aquelas decisões que envolvam crises políticas internacionais correntes e/ou que tenham potencial de escalada rumo a um conflito armado careçam de dados atualizados obtidos *in loco* ou a partir de fontes fidedignas com acesso privilegiado. Nesses casos, órgãos de inteligência bem estruturados tendem a sobressair no rol de possibilidades disponíveis ao decisor.

Os trabalhos focados na disputa política organizacional representam para a inteligência reflexos semelhantes aqueles já notados com relação ao construtivismo, com a diferença de que nesse caso os órgãos de inteligência são admitidos explicitamente como atores ou *players* do processo decisório, com uma agenda específica resultante das características organizacionais, das características de seu corpo gerencial e das preferências de sua liderança. Em tal contexto, uma atuação pró-ativa não é somente possível, mas efetivamente esperada para o funcionamento apropriado do modelo.

Por fim, os adeptos das teorias de negociação internacional de dois níveis trazem ao rol de atuação da inteligência a possibilidade de contribuição para a formação não apenas de decisões executivas de alto nível, mas também de estimativas acerca das condições negociadoras das contra-partes estatais. Em outras palavras, há uma necessidade por informações que identifiquem se a barganha realizada pelas partes condiz com a realidade doméstica vivida pelos países e os órgãos de inteligência podem estar posicionados de

maneira favorável à obtenção dessas informações.

São contraditórios os escassos registros teóricos de atuação dos órgãos de inteligência com reflexos nas relações internacionais e a disponibilidade de anotações históricas contemporâneas desse fenômeno. Com efeito, as inovações tecnológicas e o emprego de métodos progressivamente sofisticados de obtenção de informações desde a I Guerra Mundial, passando pelo segundo confronto global e a Guerra Fria fizeram com que dentre as alcunhas dadas ao século XX constasse a de “século dos espões”.

De todo modo, Marco Cepik oferece uma das leituras mais claras a respeito da interação entre AI, governo e as relações internacionais ao dizer que “(...)os governantes esperam maximizar poder através do desenvolvimento de capacidades de inteligência. (...) Normalmente, a atividade de inteligência visaria a otimizar a posição internacional de um país ou organização, não a transformá-la radicalmente”¹⁰³. Essa conclusão deriva de oito fatores que tornam a inteligência uma atividade útil aos governos. Primeiro, a inteligência ajudaria o processo decisório nas áreas em que é saliente (política externa, defesa nacional e ordem pública) a ser mais racional e realista, menos focado em intuição e preconceitos. Segundo, a interação entre os *policy-makers* e os representantes da inteligência produziria efeitos cumulativos de médio prazo, aumentando a especialização dos tomadores de decisão e de suas organizações. Terceiro, por meio do acompanhamento da evolução tecnológica e militar alcançada pelos Estados rivais, a inteligência seria útil ao planejamento de capacidades defensivas e desenvolvimento e/ou aquisição de novas tecnologias ou armas. Quarto, que sua capacidade de obtenção de informações privilegiadas seria útil às negociações diplomáticas. Quinto, a inteligência poderia apoiar as forças armadas no planejamento militar e na elaboração de planos de guerra, bem como nas operações de combate. Sexto, a inteligência pode alertar os tomadores de decisão quanto à probabilidade de ocorrência de crises internacionais e surpresas diplomáticas ou militares e assim prevenir o processo decisório. Sétimo, a inteligência pode contribuir à verificação do cumprimento de tratados internacionais em que a capacidade de inspeção *in loco* seja reduzida, aumentando o conhecimento a respeito das ações dos demais Estados e conseqüentemente contribuindo para o aumento da confiança mútua. Por fim, a inteligência serve para proteger seu próprio *modus operandi* e resguardar o sigilo das informações que dissemina contra adversários interessados em saber sua capacidade e grau de conhecimento¹⁰⁴.

Partimos nesse trabalho da ideia de que a inteligência surgiu como, e é em si

¹⁰³ CEPIK, 2003, pp.64-65

¹⁰⁴ Ibid., p.65

mesma, uma representação do relacionamento interestatal e da demanda governamental por mecanismos que garantam vantagens contra adversários. Apesar de sua atuação estar limitada ao assessoramento ao processo decisório, a inexistência de informações perfeitas à disposição dos decisores torna a atividade de inteligência um componente vital ao *policy-making* em um ambiente internacional anárquico eivado de suspeições e incertezas. Com efeito, o emprego adequado de órgãos de inteligência eficazes permite uma leitura mais precisa de interesses e capacidades, possibilita a adoção de medidas eficientes de pressão e influência internacional e subsidia um planejamento estratégico-militar com relação custo-benefício positivo. Como veremos, essa visão da inteligência como promotora de uma inserção internacional segura praticamente inexistiu na trajetória dos órgãos de inteligência argentinos e brasileiros e de certo modo reflete as tradições de cálculo político em cada país, tendente aos personalismos e pouco adaptado às deliberações em conselho.

3. A *SECRETARÍA DE INTELIGENCIA*: CONSTRUÇÃO DE UM SERVIÇO DE INTELIGÊNCIA ARGENTINO POLITIZADO

Este capítulo é dedicado ao processo constitutivo do serviço de inteligência argentino e à sua conseqüente evolução como testemunha e partícipe de uma estrutura política instável, que alternou golpes e eleições, governos legítimos e regimes autoritários, peronismo, radicalismo e militarismo. Buscamos identificar assim as bases históricas que influenciam nossas variáveis e testam a hipótese delineada na Introdução. Informamos que eventuais lacunas na análise histórica dos processos que conformaram a inteligência argentina serão supridas pela obra do jornalista Gerardo Young¹⁰⁵, que consolida depoimentos privilegiados. Tentamos assim contornar as limitações de pesquisa enfrentadas com relação à distância dos centros de produção acadêmica argentinos, a dificuldade de acesso às fontes jurídicas primárias do país, ainda indisponíveis de forma sistematizada em meio virtual, e às conseqüentes carências de material testemunhal.

3.1. 1940-1955: ARRANJOS EMBRIONÁRIOS

É instituído em 1940 o primeiro órgão de “inteligência” argentino não pertencente à estrutura das Forças Armadas. A *Dirección General de Seguridad e Informaciones* (DGSI) vinculava-se diretamente à *Presidencia de la Nación* e competia-lhe adquirir informações úteis para o Estado, entendidas então de modo a incluir o controle das correspondências e comunicações telefônicas dos opositores ao governo¹⁰⁶.

Entre 1940 e 1943, a Argentina foi afetada por uma crise política generalizada, que tocava desde o anti-semitismo do governo de Roberto Marcelino Ortiz e a conseqüente aproximação aos países que compunham o Eixo durante a 2ª Guerra até uma abordagem da economia política que priorizava os laços com as velhas potências européias em detrimento

¹⁰⁵ YOUNG, Gerardo. *SIDE*, La Argentina Secreta. 4ª ed. Buenos Aires: Planeta, 2007

¹⁰⁶ UGARTE, José M. La Cultura Política y Administrativa Argentina: su influencia en el desarrollo de las estructuras de inteligencia en Argentina. In SWENSON, R. G e LEMOZY, S. C. (Coords.). **Democratización de la Función de Inteligencia**. el nexa de la cultura nacional y la inteligencia estrategica. Washington: National Defense Intelligence College Press, 2009, p.441

da nova potência americana¹⁰⁷. Após complicações em sua saúde, Ortiz passou a presidência a seu vice, Ramón Castillo, quem seria alvo de um Golpe de Estado realizado pelas Forças Armadas em 1943, seguindo uma tradição intervencionista que “*comenzó a afirmarse con las guerras de la Independencia*”¹⁰⁸.

Os três militares que presidiriam entre 1943 e 1946 pouco fariam de relevante, mas seus governos forneceriam as bases políticas e sociais para a ascensão do ator político mais destacado na Argentina moderna. Em 1945 é eleito, pela primeira vez, o coronel Juan Domingo Perón, cujas ideias e políticas configurariam um modelo particular de gestão estatal, caracterizado pela intensa presença governamental na gestão das relações sócioeconômicas e pela subordinação do Estado à figura carismática do líder, eternizado sob o signo do “*Partido Peronista*” (posteriormente, *Partido Justicialista*).

Em 17 de julho de 1946, Perón firma o Decreto nº 337, que transformava a DGSI em *Coordinación de Informaciones de la Presidencia de la Nación* (CIPN), cuja finalidade era “*la centralización y coordinación de un conocimiento integral del Estado a los efectos de aprovechar racionalmente todo el material informativo*”. Com a criação da CIPN, Perón objetivava prevenir-se contra a ameaça representada pelo comunismo internacional e fortalecer seu governo, tanto pelo acompanhamento de seus opositores políticos, como pelo apoio a medidas que solidificavam o peronismo, dentre elas a consolidação da chamada *Tercera Posición*, orientação de política externa que pregava a independência relativa ao conflito bipolar e às áreas de influência¹⁰⁹. Nesse sentido, a *Coordinación*, baixo a chefia de Raúl Alejandro Apold, atuou junto à imprensa argentina, coagindo e ameaçando com represálias aqueles meios que tentavam se opor ao governo¹¹⁰. O peronismo ter-se-ia confundido com a nação, “*y la política entró en todos los niveles de la vida nacional confundiendo los derechos ciudadanos y los debates cívicos con las lealtades personales al líder político*”¹¹¹.

Em 1951, uma tentativa de golpe capitaneada pelo general Menéndez resulta na elaboração do Decreto nº 6.084, que definiu as bases da *Teoría de la Información del Estado* e, segundo Estevez, inaugurava o processo-motor da doutrina de inteligência

¹⁰⁷ FLORIA, Carlos A. e BELSUNCE, César A. G. **Historia de los Argentinos**. Buenos Aires: El Ateneo, 2009, pp.840-846

¹⁰⁸ Ibid., p.815

¹⁰⁹ Ibid., p.894

¹¹⁰ ANTUNES, Priscila C. B. **Argentina, Brasil e Chile e o desafio da reconstrução das agências nacionais civis de inteligência no contexto de democratização**. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2005, p.76

¹¹¹ SILLONE, Jorge Osvaldo. El Caleidoscopio del Poder en la Argentina: Su Influencia en la Inteligencia Estratégica. In SWENSON, R. G e LEMOZY, S. C (Coords.), 2009, p.33

argentina, qual seja a análise dos principais problemas, quaisquer que fossem suas matizes, relacionados à condução política do país, em tempos de guerra e de paz¹¹².

O Decreto nº 11.183, de 19 de julho de 1954, manteve a inteligência ligada à Presidência, agora sob o nome de *Coordinación de Informaciones de Estado* (CIDE), cuja missão incluía coordenar todos os organismos de informações argentinos, de modo a obter e prover informações que auxiliassem o processo decisório referente a praticamente quaisquer temas, tanto internos como externos. Para tanto, foram abertos escritórios da CIDE em Ministérios e instituições governamentais, bem como nas províncias argentinas. A intenção de seu primeiro chefe, o coronel Oscar Uriondo, era estruturar o novo órgão nos moldes da CIA, mas a realidade política de uma Argentina peronista, instável e contraditória condicionaram a CIDE a desenvolver uma estrutura e a favorecer atribuições que a tornariam a primeira instituição nos moldes que seriam posteriormente consagrados como padrão argentino de inteligência de Estado, carente de limites funcionais e de controle. Seu objetivo principal continuava sendo o controle político dos inimigos de Perón, agora conjugado à utilização de sua estrutura desconcentrada para o combate à corrupção, o acompanhamento das atividades da maçonaria, a realização de investigações criminais, a detecção de *infiltración ideológica* comunista e outros¹¹³.

3.2. 1955 – 1983: A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA SIDE PELA “SITUAÇÃO AUTORITÁRIA”

Entre 1955, ascensão do general-presidente Pedro Eugênio Aramburu, e 1982, queda do general-presidente Leopoldo Fortunato Galtieri e início da redemocratização argentina, o país viveria o que Antunes define como uma “situação autoritária”, “no qual foi criado um sistema decisório dependente de uma multiplicidade de lógicas e de divergentes interesses, afetando a implementação de políticas públicas e gerando um estado permanente de crise e instabilidade econômica e social”¹¹⁴. Durante todo esse período, a inteligência estaria subordinada ao mando e interesses militares e engajada em constantes lutas contra os

¹¹² ESTEVEZ, Eduardo. **La reformulación de la inteligencia estratégica: estado del debate y proyectos legislativos**. Buenos Aires, septiembre de 1997. Disponível em <http://www.fas.org/irp/world/argentina/eduardo-97.htm>. Acesso em 12 de outubro de 2009

¹¹³ UGARTE, 2009, pp.442-443

¹¹⁴ ANTUNES, 2005, p.74

“inimigos internos” da vez, primeiro os peronistas, depois a ideologia comunista e por fim os movimentos armados revolucionários. Como afirma o ex-presidente Raúl Alfonsín:

*“Nuestra vida nacional de los sesenta años anteriores incluyó así, junto a numerosas dictaduras, a gobiernos constitucionales con presos políticos, provincias intervenidas, universidades avasalladas, sindicatos sometidos a control estatal, desbordes represivos, bandas parapoliciales, práctica sistematizada de la tortura, estado de sitio endémico, correspondencia violada, ejercicio ilimitado del espionaje interno, medidas encaminadas a impedir la libre expresión de ideas.”*¹¹⁵ (grifo nosso)

Em 1955, “*los enemigos internos de Perón derrotaron a Perón*”¹¹⁶. As crises internas na Argentina, resultantes das políticas sociais e trabalhistas iniciadas por Perón, puseram em rota de colisão o peronismo e os anseios das elites econômicas, políticas e militares do país. Aos 16 de setembro desse ano ocorre um golpe de Estado capitaneado pelas Forças Armadas, a *Revolución Libertadora*, que retira Perón do poder e dá início ao seu périplo como asilado político. Após duas gestões transitórias que somaram três meses de governo, assumiu um novo presidente, general Pedro Eugenio Aramburu. Esse editou em 1956 o Decreto nº 776, que instituía a *Secretaría de Informaciones de Estado* (SIDE), inaugurando uma sigla que designaria o órgão de inteligência argentino pelos 50 anos seguintes, com a nova missão de “*proporcionar al Gobierno Nacional las informaciones necesarias para la mejor conducción de los asuntos del Estado.*”. Dentre as previsões do Decreto, consta a reserva de sigilo aos gastos do órgão, cuja prestação de contas ocorreria uma vez ao ano, bastando-se informar se os fundos que lhe foram destinados foram inteiramente utilizados ou não.

A SIDE, que antes combatia os inimigos do peronismo, agora sob o comando do tenente-coronel Juan Constantino Quaranta voltava-se contra seus defensores e, supostamente, teria tentado o assassinato de seu líder em pelo menos duas ocasiões¹¹⁷. Além disso, sua atuação é redirecionada rumo à agenda defendida pelo bloco Ocidental, passando a cooperar ativamente com os órgãos de inteligência dos países capitalistas contra a ameaça soviética, ao mesmo tempo em que é incrementado o recrutamento de pessoal militar, os quais operacionalizariam o órgão nas três décadas seguintes¹¹⁸. Nesses primeiros anos, os agentes da SIDE seriam enviados aos Estados Unidos, Reino Unido, Israel e outros países ocidentais

¹¹⁵ ALFONSÍN, Raúl. **Memoria Política**: transición a la democracia y derechos humanos. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 24

¹¹⁶ YOUNG, 2007, p.40

¹¹⁷ Ibid., p.41

¹¹⁸ UGARTE, 2009, pp.443-444

para aprender sobre as disciplinas de inteligência e o papel da atividade no combate à ameaça socialista¹¹⁹.

Retomada a democracia em 1958, com a eleição do presidente Arturo Frondizi, da *Unión Cívica Radical*(UCR), a SIDE continuou agindo de maneira similar a uma “polícia política”, focada no controle das forças políticas que ameaçavam o governo do dia. O órgão já era responsabilizado na época por uma série de prisões ilegais, assassinatos e desaparecimentos, mas no governo Frondizi teve seus poderes aumentados. O salário dos funcionários foi reajustado e a *Secretaría* passou a influenciar a nomeação e demissão de membros do primeiro escalão governamental e a assessorar o *Ministerio de Interior* em sua relação com as províncias¹²⁰.

De acordo com Antunes, “no momento inicial da Guerra Fria, o serviço de informações civil possuía um papel preponderante em relação aos serviços militares, no que dizia respeito à luta contra o inimigo interno, tendência que se inverteria na medida em que se consolidasse a Doutrina de Segurança Nacional e se atingisse o apogeu do *Proceso de Reorganización Nacional*PRN”¹²¹. Esse papel foi regulamentado pelo Decreto nº 2.985, de 13 de abril de 1961, que fortaleceu a função imputada à SIDE de coordenadora do sistema de informações e instrumentalizou o controle pela *Secretaría* do planejamento, direção e supervisão das atividades voltadas para o combate ao comunismo e ameaças conexas.

Em 5 de junho 1963 é publicado o Decreto nº 4.500, que reorganizou a SIDE, sem prejuízos para as missões recém-citadas. Destacamos que o Decreto inaugurou uma prática que perdura até a atualidade, qual seja a autorização ao órgão de inteligência para utilizar seus meios em colaboração com os trabalhos policial, militar e judicial, desde que assim requisitado pela autoridade competente. Nesse período, era reforçado o recrutamento de novos agentes no estrato militar e nas universidades, baixo uma interpretação governamental que reconhecia a importância de repassar ao controle civil a atividade, mas defendia ser “*conveniente continuar con la conducción superior militar*”¹²².

A segunda metade da década de 1960 representa na Argentina, bem como na América Latina, o *turning point* em termos de defesa nacional, segurança pública e inteligência. As doutrinas de segurança nacional e fronteira ideológica são consolidadas no subcontinente, eliminando-se na prática a distinção entre os conceitos de “defesa nacional” e “segurança nacional”. A guerra passava a ser um conceito aplicado internamente, contra a

¹¹⁹ YOUNG Op.Cit., p. 41

¹²⁰ ANTUNES, 2005, p.78

¹²¹ Ibid., p.78

¹²² YOUNG, 2007, p.41 e ANTUNES, 2005, p.78

mesma sociedade que constitui o Estado e por ele é defendida.

Nesse contexto, é editada pelo novo governo militar do general Juan Carlos Onganía a Lei nº 16.970, de 6 de outubro de 1966, conhecida historicamente como a primeira *Ley de Defensa Nacional* (LDN) argentina. A LDN criou a *Central Nacional de Inteligencia* (CNI), cujo titular recebeu honras e prerrogativas de Secretário de Estado e era membro do Conselho de Segurança Nacional. Seu artigo 25 prevê como suas competências “*realizar y centralizar las actividades de inteligencia necesarias al planeamiento de la política y estrategia nacional inherentes a la seguridad nacional*”, “*proporcionar inteligencia estratégica centralizada y evaluada al Consejo Nacional de Seguridad*”, “*formular la doctrina nacional de inteligencia*” e “*mantener enlace técnico funcional con los organismos de inteligencia e información de los ministerios, Comandos en Jefe, Secretarías de Estado y Gobiernos de Provincia*”. A missão de órgão coordenador das atividades da inteligência, de ponto de convergência da produção argentina de inteligência e de produtor/difusor de inteligência estratégica na prática significou uma paralisação *a priori* da CNI, incapaz de exercer autoridade sobre as inteligências militares, fortalecidas pelo espectro de um inimigo interno subversivo, e conseqüentemente de apresentar resultados relevantes¹²³.

Ainda no governo Onganía, o papel da SIDE como órgão assessorio ao regime militar foi fortalecido com a nomeação do general Eduardo Argentino Señorans como secretário, a criação da *Escuela Nacional de Inteligencia* (ENI), em 1967, e a aprovação da Lei nº 17.401, conhecida como *Ley de Defensa contra el Comunismo*, que formalizava a atuação da inteligência com base em matizes ideológicas, podendo inclusive qualificar indivíduos como possuidores de “*motivación comunista*”, crime cuja pena variava entre um e oito anos de encarceramento. Somente no primeiro ano de aplicação da nova lei, cerca de 40 argentinos seriam assim rotulados pela SIDE¹²⁴.

Nos anos finais da gestão Onganía, a Argentina vivia um período de efervescência política, em que os movimentos *obreros* e estudantis realizavam atos públicos de desagravo ao regime e entravam em choque com as forças de segurança. Nesse contexto, uma denúncia de tentativa sequestro de um diplomata russo supostamente pertencente ao KGB causou a demissão do general Señorans, dando lugar ao também general Hugo Miatello, o qual implementou uma política de continuado acompanhamento de grupos sociais reivindicatórios, inclusive com a elaboração de fichas individuais de seus membros. Além disso, ordenou a instalação de agentes na sede da *Empresa Nacional de Telecomunicaciones*

¹²³ YOUNG 2007, p.47

¹²⁴ Ibid., p.42

(ENTEL), de modo a operacionalizar a realização de escutas telefônicas sistemáticas. Entre 1969 e 1971 começaram a surgir denúncias de uma colaboração mais efetiva entre a SIDE e o aparato repressor, por meio de interrogatórios e mesmo da participação de oficiais de inteligência em eventos de tortura.¹²⁵

Miatello lograria em 1971 a firma presidencial ao Decreto nº 373, de 17 de dezembro, o qual instituía um estatuto para o pessoal civil da SIDE. Destacam-se entre suas previsões a proibição aos funcionários de manter quaisquer vínculos partidários e a institucionalização do segredo a respeito dos indivíduos, instalações e documentos de inteligência. É inaugurada, nesse momento, a prática de dar a cada oficial de inteligência um pseudônimo, que passaria a identificá-lo funcionalmente perante o órgão e seus pares.

O governo do general Augustín Lanusse (1971-1973) reformou a CNI por meio da Lei nº 20.194, de 9 de abril de 1973, ficando agora oficialmente presidida por um oficial superior com patente equivalente à de general, indicado pelo presidente. No mesmo dia era publicada a Lei nº 20.195, que reformulava a SIDE, renomeada *Secretaría de Inteligencia de Estado*, atribuindo-lhe a missão de realizar atividades informativas e produzir inteligência de Estado referente à Segurança Nacional, bem como satisfazer as necessidades informativas da CNI, órgão sem capacidade de coleta.

Em 1973, Perón retorna do asilo para assumir a Presidência juntamente com sua esposa, Maria Estela Martínez de Perón, após um interregno politicamente negociado com o presidente peronista eleito, Héctor Cámpora, que renunciaria poucos meses depois de assumir a Presidência, permitindo a convocação de novas eleições e a concessão de um indulto a Perón para participar no certame. Pelo Decreto nº 162, de 31 de outubro de 73, Perón reestruturou a *Presidencia de la Nación* e o funcionamento da CNI, cuja presidência passava agora a ser exercida pelo secretário da SIDE, “*a fin de evitar distintos critérios en la conducción y producción de la inteligencia nacional*”. É nesse momento que se consolida a tendência antes mencionada de paralisação da CNI, incapaz de competir funcionalmente com a SIDE pela atenção do secretário de Estado. Ao mesmo tempo, foi iniciado um novo processo de aparelhamento da inteligência, dessa vez por quadros peronistas. As contradições de pessoal eram tão significativas que a SIDE mantinha em seus quadros tanto militares como sindicalistas de orientação peronista e, mais ainda, indivíduos vinculados a grupos armados de extrema direita e de controle político da oposição, o mais famoso deles a *Alianza Anticomunista Argentina* (Triple A).¹²⁶

¹²⁵ Ibid., pp.44-45

¹²⁶ Ibid., p.47

A mobilização de massas que devolveu o poder a Perón não foi capaz, contudo, de dissipar as contradições internas de uma Argentina economicamente desconcertada e politicamente dividida. A morte do símbolo, em julho de 1974 e a subsequente ascensão da sua esposa, e Vice-presidente, fragilizariam um governo já nesse momento incapaz de lidar com as pressões por uma política econômica coerente e medidas de contenção à onda de assassinatos políticos promovida pela *Triple A* contra militantes de esquerda e pelo grupo armado “*peronista de izquierda*” *Montoneros* contra membros das Forças Armadas, políticos e sindicalistas. Entre 1974 e 1975, seriam contabilizados 510 assassinatos supostamente políticos¹²⁷.

Como parte de sua estratégia para sair da crise, Perón nomeou o contra-almirante Aldo Peyronel para a chefia da SIDE, com a promessa de liberar o país dos “subversivos”, e firmou um Decreto que ordenava às Forças Armadas a aniquilação das forças subversivas, ato inicial da repressão mais sangrenta na história da América do Sul. Peyronel seria substituído já em dezembro de 1975, pelo general René Otto Paladino, um dos fundadores da Triple A.¹²⁸

Em 1976 um novo golpe de Estado levaria ao poder uma Junta Militar composta pelos chefes das três Forças Armadas, e daria início ao *Proceso de Reorganización Nacional* (PRN). As Juntas governariam por meio de decretos especiais e atos institucionais, exercendo controle direto sobre todos os estamentos governamentais. Seus primeiros atos foram destituir as autoridades constitucionais, mudar as regras de funcionamento do governo, dissolver o Congresso Nacional, as legislaturas provinciais e os Conselhos Deliberantes, outorgar ao Poder Executivo competências legislativas e alterar a composição da corte suprema argentina e dos tribunais superiores provinciais¹²⁹. A intenção do PRN era reorganizar o país, sua sociedade, economia e política, em novos moldes, baixo uma moral cristã e um governo diretivo, que impunha à sociedade valores e práticas adequados a um novo “*ser argentino*”¹³⁰.

A “*lucha contra el terrorismo*” tornou-se o novo dogma doutrinário da defesa nacional argentina. A predileção pelas doutrinas de contrainsurgência de origem francesa, aplicadas com destaque na Argélia, dava às Forças Armadas, especialmente às suas estruturas de inteligência, o papel principal no combate aos movimentos subversivos. Em 1976 foi aprovada a primeira *Ley de Seguridad Nacional*, a qual definiu as responsabilidades militares

¹²⁷ FLORIA e BELSUNCE, 2009, p.945

¹²⁸ YOUNG, 2007, pp.47-53

¹²⁹ ANTUNES, 2005, p.74

¹³⁰ FLORIA e BELSUNCE, Op. Cit., pp.949-950

no combate à insurgência, que podem ser resumidas à “aniquilação” dos movimentos subversivos¹³¹.

Durante o período militar de 1966 a 1983, passando-se pelo interregno democrático entre 1973 e 1976, a SIDE foi dominada pelas Forças Armadas e povoada por militares e civis indicados pelos oficiais que comandavam a instituição. É ponto pacífico entre os estudiosos da história da inteligência argentina que a SIDE não foi tão relevante para a repressão promovida pelos governos militares quanto as inteligências militares, mas é aceito que coube sim à *Secretaría* um papel assessorio na identificação de movimentos revolucionários e na leitura e controle dos ânimos populares¹³². Como afirma Codó, “*a partir del gobierno de facto del General Rafael Videla, la SIDE se transformó en una suerte de policía secreta que enfocó sus tareas de vigilancia en sindicatos, organizaciones guerrilleras y todo aquel individuo que pudiera ser catalogado como subversivo*”¹³³.

Os governos Videla e Viola (1976-1981) dariam os passos iniciais do *Proceso* e fomentariam os primeiros esforços repressivos na Argentina, datando desse período a maior parte dos assassinatos e desaparecimentos políticos ocorridos durante a “situação militar”. O governo Galtieri (1981-1982), por sua vez, foi marcado pela crescente fragmentação política do estamento militar, o que limitou a capacidade governamental para implementar reformas significativas. O *Proceso* não só não havia logrado reorganizar a Argentina, como havia piorado as condições de endividamento nacional em favor de políticas econômicas insustentáveis e fechado as possibilidades de diálogo político com a sociedade que permitiriam a construção de compromissos em favor da estabilidade. A política de violação consciente continuada dos direitos humanos configuravam um ponto de convergência social e internacional contrária ao governo militar, que já nos primeiros momentos da década de 1980 demonstrava incapacidade para conciliar a missão “restauradora” das Forças Armadas com o interesse popular e o descontrole interno no estamento militar, permeado por movimentos que agiam independentemente do comando superior.¹³⁴

Em um ato que conjugava o intento de reparar uma “injustiça histórica” com a vontade de justificar politicamente a continuidade de um momento militar incapaz, o presidente Galtieri ordenou a invasão das ilhas Malvinas/Falklands e sua reincorporação ao Estado argentino. Para os argentinos, “*la posesión y los derechos nacionales sobre las islas no*

¹³¹ ANTUNES, Op. Cit., p.84.

¹³² UGARTE, 2009, pp.444-445; ANTUNES, 2005, p.81

¹³³ CODÓ, Enrique M. **La Secretaría de Inteligencia (S.I.) - ex SIDE** -. Artigo reproduzido em <http://www.intelpage.info/articulo22.htm>. Acesso em 12 de outubro de 2009

¹³⁴ FLORIA e BELSUNCE, 2009, pp.952-964

*son negociables*¹³⁵, mas a euforia nacionalista, que unia militares e as forças políticas dissidentes, seria contida pela reação britânica, que submeteu as forças argentinas, rechaçou a ocupação e contribuiu para a derrocada do governo militar¹³⁶. Findada a guerra, voltaram à agenda política as contradições do período, que levariam aos debates e manifestações em favor do retorno à vivência democrática e à presidência o general Reynaldo Benito Bignone, responsável por administrar a transição.

Bignone carecia, todavia, de capacidade negociadora. A tutela militar havia sido falha e traumática e à sociedade argentina pouco interessava a negociação com os militares. Ainda assim, em novembro de 1982 o governo apresentou um projeto de *Concertación*, que tratava quinze temas, inclusive a luta contra o comunismo, a questão dos desaparecidos políticos e a Guerra das Malvinas. Uma vez rechaçada essa proposta pela oposição, os militares iniciaram uma série de medidas que tentavam reduzir os riscos de “revanchismo” contra as instituições castrenses. O *Informe Final*, a *Acta Institucional* e a *Ley de Pacificación Nacional* (conhecida como *Ley de Autoamnistía*) buscavam determinar uma interpretação oficial e definitiva da luta interna na Argentina, considerando eventuais abusos “atos de serviço”, portanto isentos de punibilidade, e imunizando os militares suspeitos de atos de terrorismo e violações aos direitos humanos contra investigações criminais. Os atos de autopreservação foram complementados pelo Decreto nº 2.726, que autorizava a destruição de documentos referentes às ações repressivas do Estado.

Opostamente à expectativa militar, esses instrumentos não seriam respeitados com a eleição de um presidente oriundo do *Partido Justicialista*, cujos membros nutriam simpatia pela eficiência militar no combate à ameaça comunista. As eleições de 1983 foram vencidas por Raúl Alfonsín, da *Unión Cívica Radical* (UCR), com uma base política formada por parentes de desaparecidos políticos, sindicatos e outras forças reivindicatórias opostas às políticas militares.

Ainda que sem aproveitar a oportunidade de findar rapidamente o governo fragilizado que emergiu após a derrota na Guerra das Malvinas, a oposição logrou beneficiar-se das debilidades do poder castrense para rejeitar propostas “de eleição indireta (como no Brasil), de exclusão de candidatos no decorrer das eleições (como no Uruguai) e de iniciar-se o governo com partes autoritárias da Constituição em vigor (como no Chile)”¹³⁷. Como asseverado no capítulo introdutório, o modelo de redemocratização argentino foi atípico,

¹³⁵ SILLONE, 2009, p.35

¹³⁶ ANTUNES, 2005, p.93

¹³⁷ *Ibid.*, p.95

caracterizado pela fragilidade castrense e uma “intolerância” civil resultantes do modo como o próprio regime militar conduziu as interações políticas no país. Conforme assevera Raúl Alfonsín, “*a lo largo de las pasadas generaciones, los argentinos habíamos vivido sometidos a pesadas influencias antidemocráticas*”¹³⁸. Acreditava-se ser a hora de reverter as tendências históricas.

3.3. 1983-2001: A SIDE “DEMOCRÁTICA”

Alfonsín buscou conjugar sua promessa eleitoral de julgar os crimes cometidos durante o período militar, encerrando um ciclo histórico de impunidade aos crimes cometidos pelos governos golpistas, e a necessidade de integrar as Forças Armadas ao Estado democrático. Os julgamentos foram iniciados ainda em 1983, com a edição do Decreto nº 158, o qual previa a detenção dos líderes das três Juntas de governo que administraram a Argentina entre 1976 e 1983, por privação ilegítima de liberdade e tortura, e a aprovação pelo *Congreso Nacional* da Lei nº 23.040, que tornava nula a *Ley de Pacificación Nacional*. Ao mesmo tempo, promovia-se, via Decreto nº 157, a detenção para julgamento dos líderes guerrilheiros que atuaram durante o regime anterior, por associação ilícita e atentados contra a ordem pública e a paz interior.

Os *juicios* ocorreram entre abril e dezembro de 1985 e culminaram com a condenação dos principais líderes militares (Jorge Rafael Videla, Emilio Massera, Orlando Agosti, Roberto Viola e Armando Lambruschini) à prisão perpétua, alguns outros ao encarceramento por tempo definido, enquanto os componentes da junta militar que dirigiu o país entre 1982 e 1983 foram inocentados relativamente ao processo repressivo.

Como as investigações e acusações sobre os militares alongavam-se, causando insatisfação e insegurança nas Forças Armadas e paralisando parcialmente o governo, Alfonsín optou por decretar uma lei que limitava temporalmente a possibilidade de acusação formal aos militares envolvidos na repressão, a Lei nº 23.492, denominada *Ley de Caducidad de la Acción Penal*, mas que ficaria conhecida como *Ley del Punto Final*, aprovada pelo Congresso em dezembro de 1986. A intenção de encerrar um processo que se estava tornando, na opinião do governo radical, prejudicial à democracia argentina encontrou resistência entre os grupos defensores dos direitos humanos e o próprio Poder Judiciário. Entre 23 de

¹³⁸ ALFONSO, 2009, p.23

dezembro e 23 de fevereiro, prazo dado pela Lei para que fossem formalizadas as acusações, as duas forças investiram nas investigações e mais de 300 oficiais seriam finalmente citados.

Não obstante, os *juicios* não ocorreriam tranquilamente. Alguns militares recusavam-se a prestar depoimentos que poderiam incriminá-los por atos que teriam realizado baixo um contexto de contra-insurgência e “defesa da pátria”. Além disso, desde a Guerra das Malvinas havia uma tensão crescente entre o baixo oficialato, que havia efetivamente lutado no conflito, e a alta hierarquia militar, que à distância planejou e ordenou as ações que culminaram com a humilhante derrota argentina. Essas insatisfações foram agrupadas sob a bandeira “*carapintada*”, grupo composto por militares de média e baixa patente (abaixo de tenente-coronel) insatisfeitos com a “incompetência” e “inconsequência” demonstrada pelas lideranças militares durante a Guerra e com a onda revanchista levada a cabo pelos civis. O movimento seria caracterizado pelas rebeliões e amotinamentos em unidades militares, iniciadas na Semana Santa de 1987 na *Escuela de Infantería del Campo de Mayo* e seguida pelos levantes de *Monte Caseros* (1988) e *Villa Martelli* (1988).

A consequência imediata dessas rebeliões foi a aprovação pelo Congresso, em 4 de junho de 1987, da Lei nº 23.521, conhecida como *Ley de Obediencia Debida*, que isentava oficiais de média e baixa patente de responder criminalmente por seus atos, com base no argumento de que somente cumpriam ordens emanadas das chefias de unidade ou fração. Ao final do processo, algumas dezenas de militares seriam punidos administrativa ou judicialmente, enquanto a *Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas* (CONADEP) identificava 8.960 casos de desaparecimento de pessoas e 380 centros de detenção clandestinos¹³⁹.

Em 1988 é aprovada uma nova *Ley de Defensa Nacional* (LDN), após cinco anos de debate legislativo. Os pontos mais controversos nas discussões relacionavam-se à definição de “segurança interna” e ao consequente envolvimento das Forças Armadas e da inteligência militar em questões internas¹⁴⁰. A LDN impôs o controle civil sobre os militares, reafirmando sua subordinação ao Ministério da Defesa, criou o sistema de Defesa Nacional e reformulou seu papel institucional, agora focado na Defesa Externa, como asseverado no artigo 15: “*las cuestiones relativas a la política interna del país no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares*”. Por fim, a LDN, em suas disposições transitórias indicou como responsabilidade do *Consejo de Defensa Nacional* a elaboração de uma “*Ley sobre el sistema nacional de información e inteligencia*,

¹³⁹ ALFONSÍN, 2009, p.39

¹⁴⁰ ANTUNES, 2005, p.100

que contemple el control parlamentariò’ (grifo nosso).

A crise do regime militar e a conseqüente ascensão de Raúl Alfonsín à Presidência significou por outra parte uma reestruturação do aparato de inteligência civil. Por um lado, a SIDE era fortalecida com: a nomeação de um secretário civil que contava com a confiança do presidente, o radical Roberto Pena; a demissão de quadros militares desnecessários, e o subseqüente recrutamento de novos funcionários via anúncio em jornais e revistas; a demissão dos ocupantes de cargos de chefia e postos no exterior com vínculos com o regime anterior; e a redução de seu foco sobre a contrainsurgência. Por outro, à *Secretaría* eram incorporados militantes do partido radical e a sua nova missão democrática de assessoramento ao processo decisório era parcialmente desvirtuada em favor do uso político da instituição para o acompanhamento e controle de opositores ao governo¹⁴¹. Os radicais devolviam à SIDE a missão que Perón lhe havia confiado originalmente e com isso “*la inteligencia exterior sufrió un importante retroceso*”¹⁴².

Entre as práticas da nova *Secretaría* incluíam-se a intervenção nos meios de comunicação, financiamento de matérias favoráveis ao governo e o papel de informar a Presidência a respeito das insatisfações militares e tentativas de rebelião, como a Semana Santa (1987), Monte Caseros (1988) e Villa Martelli (1988), bem como dos movimentos revolucionários de ultraesquerda que viam no momento de instabilidade institucional uma oportunidade para promover ações de desestabilização, como o ataque do grupo *Movimiento Todos por la Patria* (MTP) ao quartel militar “*La Tablada*” (1989)¹⁴³.

O processo de “limpeza” iniciado por Alfonsín não ocorreria, contudo, sem retaliações e escândalos. O caso mais famoso ocorreu em janeiro de 1984, quando um radiograma aos escritórios provinciais foi emitido sem passar pelo sistema criptográfico. Nele era ordenado que as unidades locais deveriam mapear “*las debilidades humanas*” dos parlamentares justicialistas que se opunham ao governo radical. Por debilidades humanas entendia-se tudo, desde o alcoolismo e os relacionamentos extraconjugais até os vícios em psicotrópicos e jogos de azar¹⁴⁴.

Ainda em 1984, Pena é demitido e nomeado em seu lugar o também radical Héctor Rossi, cuja missão era pacificar o relacionamento entre o governo e as facções da SIDE. Sua primeira ação foi promover investimentos em tecnologias modernas de inteligência, inclusive um sistema automatizado de captação de comunicações, que

¹⁴¹ UGARTE, 2009, p.445; YOUNG, 2007, pp.70-71

¹⁴² CODÓ, reproduzido em <http://www.intelpage.info/articulo22.htm> sem paginação

¹⁴³ UGARTE, Op. Cit., p.445; ALFONSÍN, 2009, pp.103-114

¹⁴⁴ YOUNG, Op.Cit., pp.71-72

apresentava os limitados rolos de fita utilizados para gravação das conversas e permitia o manejo simultâneo de dezenas de linhas telefônicas, com o que logrou acalmar momentaneamente os ânimos.¹⁴⁵

Em 1986, Alfonsín alterou uma vez mais a chefia da SIDE. O presidente acreditava que os problemas e escândalos públicos em que se envolvia o órgão eram resultado da falta de uma condução política adequada. Optou então por Facundo Suárez, político com larga experiência no gerenciamento de empresas estatais e agências governamentais. Suárez começou reformulando a atuação da ENI, que deveria ter um papel mais forte na formação dos novos agentes da SIDE. A escola, todavia, era ocupada por ex-militares e civis engajados no período militar, o que resultava em um modelo de ensino novo baseado em uma didática e cartilhas antigas¹⁴⁶.

Um último ponto de interesse do tratamento dado pelo governo Alfonsín à SIDE diz respeito à relação com os vizinhos que ainda viviam sob regimes ditatoriais. O presidente subscreveu a atuação da inteligência argentina em cooperação com a CIA, de modo a abrir passos de fronteira às forças opositoristas ao general Augusto Pinochet, presidente do Chile, e a financiar os opositores ao ditador paraguaio Alfredo Stroessner¹⁴⁷. Alfonsín incentivava assim, talvez mais por interesses biográficos que por conhecimento técnico, duas das poucas ações da nova inteligência argentina que denotavam um vínculo direto com os conceitos clássicos da atividade, ainda que em uma de suas facetas mais questionáveis desde os pontos de vista moral e ético.

Apesar dos esforços radicais para impedir o avanço do *justicialismo*, inclusive pelo emprego da SIDE para comprar apoios e financiar desafetos, Carlos Saúl Menem foi eleito presidente, demonstrando o desagravo popular com as crises econômicas e políticas, bem como com as ambiguidades relacionadas à quebra dos legados autoritários, que permearam a gestão radical. A instabilidade era tanta que foi antecipada a posse do novo presidente, que assumiu a Presidência em 9 de julho de 1989.

A chegada ao poder de Carlos Saúl Menem representou um aprofundamento das práticas de utilização política da SIDE, inclusive em campanhas políticas de construção – e destruição– de imagem e no financiamento de matérias jornalísticas críticas à oposição, com a inclusão de novos grupos de “interesse”, tais como os banqueiros, empresários corretores da bolsa e outros agentes econômicos que poderiam fragilizar as políticas que Menem pretendia

¹⁴⁵ YOUNG, 2007, pp.76-83

¹⁴⁶ Ibid., pp.84-85

¹⁴⁷ Ibid., p.92

implementar¹⁴⁸. Em um contexto de solução das questões limítrofes com o Chile e da anulação da hipótese de conflito com o Brasil, Menem nomeou o jornalista Juan Bautista Yofre para chefiar o órgão e firmou o Decreto nº 479, de 14 de março de 1990, que dava à SIDE a função de “*proporcionar al Gobierno nacional las informaciones necesarias a fin de colaborar en la mejor conducción de los asuntos del Estado*”. Mantinha-se assim o mesmo padrão genérico das normativas anteriores que tratavam as atribuições do órgão, bem como a autorização para utilizar seus meios técnicos em apoio a investigações e inquéritos.

Yofre devolveu à SIDE vários personagens do período ditatorial, um esforço inserido na política menemista de conceder indulto aos líderes do regime militar, o que seria legalmente efetivado em 29 de dezembro de 1990. Na gestão Yofre a quase totalidade dos funcionários da *Secretaría* lotados no exterior é substituída, de modo a solidificar o reaparelhamento do órgão pelo justicialismo¹⁴⁹. É inaugurado também nesse período a prática institucional de dar conhecimento ao presidente e ao chefe da SIDE do conteúdo de seus arquivos pessoais no órgão, o que seria um gesto de “lealdade” para com os novos superiores¹⁵⁰.

A CNI, praticamente invisível durante o governo Alfonsín, foi entregue ao ex-porta-voz do ditador Emilio Massera, Carlos Cañón, cuja gestão foi marcada pela insignificância da *Coordinación* e por um escândalo supostamente arquitetado por Yofre envolvendo investigações sobre jornalistas contrários a Menem. O próprio Yofre seria demitido em função de investigações impróprias, dessa vez um trabalho entregue a Menem a respeito dos focos de corrupção em seu governo, ao qual tiveram acesso alguns ministros citados no dossiê¹⁵¹. Após seis meses de gestão, o jornalista foi demitido, dando lugar a Hugo Anzorreguy, que havia sido indicado por Yofre para assumir a CNI no lugar de Cañón. Como era advogado e pertencia a uma família com tradição jurídica, Anzorreguy serviria também para garantir a simpatia do Poder Judiciário, algo muito relevante para Menem e as reformas por ele tencionadas. Para tanto, dispunha de 2.500 funcionários, 92 dos quais atuantes no exterior, e um orçamento de aproximadamente 123 milhões de dólares.

Em 3 de dezembro de 1990, a SIDE auxiliaria o presidente Menem a antecipar um novo ataque dos *carapintadas*, o que lhe permitiu encerrar o movimento, e a instabilidade gerada por ele nos meios militares, a tiros¹⁵². O fim da ameaça revoltosa militar permitiu à

¹⁴⁸ UGARTE, 2009, p.445; YOUNG, 2007, p.108

¹⁴⁹ YOUNG Op.Cit., pp.104-105

¹⁵⁰ Ibid., p.28

¹⁵¹ Ibid., p.109

¹⁵² Ibid., p.114

SIDE nova orientação funcional. Em consonância com sua experiência profissional e suas funções “extra-burocráticas”, Anzorreguy incentivou a cooperação entre a *Secretaría* e o Judiciário, o que resultou positivo para vários juízes, que podiam contar com o órgão para encontrar testemunhas desaparecidas ou reticentes, revisar documentos contábeis, interceptar ligações telefônicas de ladrões, homicidas, traficantes etc¹⁵³. Na Argentina, o próprio Poder Judiciário legitimaria a atuação interna da inteligência.

Nesse mesmo período, a ENI era fortalecida, oferecendo cursos de capacitação para seus funcionários e pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário. Em 1991, Menem sancionou o Decreto nº 1.536, o qual incentivou o diálogo entre a *Escuela* e centros acadêmicos regulares, por meio de palestras e cursos, reconheceu a entidade como o instituto de maior nível de capacitação e aperfeiçoamento em inteligência e facultou-lhe competências para realizar atividades de pós-graduação¹⁵⁴. Em 1992 a ENI criou a *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*, um esforço editorial que buscava aproximar a comunidade acadêmica e a sociedade dos conceitos e temas que eram trabalhos pela SIDE.

Enquanto isso, os atentados terroristas à Embaixada israelense em Buenos Aires, em 17 de março de 1992, e à *Asociación Mutual Israelita Argentina* (AMIA), em 18 de julho de 1994, surpreenderiam a SIDE. Como país periférico sem tradição antiterrorismo e, acreditava-se, distante dos conflitos que permeavam o Oriente Médio e as novas repúblicas resultantes do esfacelamento da União Soviética, a Argentina não se percebia um alvo do terrorismo internacional. Como afirma Young, “*los argentinos éramos un país abierto, formado sobre un crisol de razas, con la pujanza de los inmigrantes y la frescura de los nativos, atento a Europa pero lejos de Europa, dentro de América latina pero a salvo de América latina*”¹⁵⁵.

Com efeito, os argentinos não estavam preparados para prevenir os atentados, nem para realizar investigações adequadas que permitissem a identificação segura de culpados. A SIDE tampouco tinha *expertise* na área e seria bombardeada nos meses seguintes ao ataque à Embaixada israelense por informações e demandas de serviços de inteligência estrangeiros, que buscavam tanto cooperar nas investigações como garantir a adoção de medidas adequadas a seus interesses. Dentre essas últimas, a mais conhecida foi a criação de uma base operacional da SIDE na chamada Tríplice Fronteira, entre Argentina, Brasil e Paraguai, a qual era historicamente associada à proliferação de ilícitos entre fronteiras pouco

¹⁵³ Ibid., pp.114-115

¹⁵⁴ ANTUNES, 2005, p.137

¹⁵⁵ YOUNG, 2007, p.125

controladas, e passou então à condição de ponto-focal do acompanhamento de movimentos terroristas na América do Sul¹⁵⁶.

Face o atentado ocorrido na Embaixada israelense, imprevisto pela inteligência, a SIDE foi fortalecida via Decreto nº 438, de 20 de março de 1992. Assinado três dias após o ataque, esse Decreto inclui o chefe da *Secretaría* no *Gabinete Nacional*, o que lhe conferia responsabilidades na elaboração, coordenação e execução de políticas e estratégias nacionais, bem como opinar relativamente a questões orçamentárias e políticas. A SIDE continuava subordinada à *Presidencia de la Nación*, conduzida por um secretário com status ministerial, e acumulava atribuições de inteligência interior, externa e contrainteligência. Reforçava-se, ainda, a autorização para utilização dos meios e disciplinas técnicos necessários à obtenção, análise e difusão de inteligência. A CNI, contudo, mantinha-se ineficaz, sem meios próprios para realizar suas funções e sem ser capaz de gerar interesse por parte da secretaria “unificada”. O órgão deveria coordenar um Sistema de inteligência, mas sua vinculação à *Secretaría* e a reticência das demais instituições que lidavam com a atividade em subordinar parte de suas diretivas à coordenação da SIDE tornavam-na inoperante.

No mesmo período, o governo Menem aprovava a *Ley de Convertibilidad*, a qual fixava a taxa de câmbio entre a moeda nacional (*austral*e, posteriormente, o *peso*) e o dólar americano em uma relação de 1 para 1. A medida conseguiu frear a inflação e deu maior estabilidade à economia argentina. A SIDE também ajudava os esforços de estabilidade econômica, acompanhando e interceptando as comunicações de agentes econômicos (banqueiros, empresários etc) cujas ações poderiam prejudicar o novo plano. A privatização da ENTel daria ainda mais força à *Secretaría*, uma vez que Menem trasladou à SIDE a *Dirección de Observaciones Judiciales* (DOJ), que antes funcionava dentro da estatal e servia à execução das interceptações legalmente autorizadas. Na prática, essa medida centralizou na inteligência as informações a respeito dos principais inquéritos criminais e investigações judiciais em curso, uma vez que cabia a uma de suas repartições receber as ordens judiciais de interceptação e remetê-las às empresas de telefonia¹⁵⁷.

Em 1995 aconteceu um dos episódios mais marcantes da história conhecida das ações de inteligência externa da SIDE. O “terrorista” mais procurado da Argentina, Enrique Gorriaran Merlo, foi capturado por agentes do órgão no México, com apoio da polícia local. Merlo esteve envolvido em diversas atividades criminosas nos anos 1970 e 80,

¹⁵⁶ UGARTE, 2009, p.446; YOUNG, 2007, p.126

¹⁵⁷ YOUNG Op.Cit., pp.131-132

inclusive o planejamento do ataque de 1989 contra a unidade militar *La Tablada*.¹⁵⁸

Entre o primeiro governo Menem e pelo menos o início do governo Kirchner teria ocorrido também um uso político da SIDE com fins de corrupção. Como seus gastos eram legalmente sigilosos e careciam de qualquer forma de controle, a *Secretaría* havia adotado desde o período militar a prática de trabalhar seus recursos em espécie, o que facilitava a realização ágil dos custos de inteligência. Mas como não eram vistoriados, os gastos do órgão também podiam ser facilmente desviados para usos escusos, e assim alguns críticos afirmam que ocorreu durante pelo menos 15 anos. Por um lado, do orçamento oficial destinado ao órgão, uma parte seria destinada ao pagamento de propinas por parte da *Presidencia de la Nación*. Por outro, alguns ministérios adotaram a tática de transmitir à SIDE parte dos seus orçamentos oficiais, os quais ao serem recebidos eram sacados em espécie e devolvido ao órgão de origem. Substituía-se, assim, fundos auditáveis por outros sem qualquer controle. Em 2004, o titular da *Oficina Anticorrupción*, Daniel Morín, denunciou que entre 1989 e fins de 2003 foram editados 49 decretos e resoluções secretas que tratavam de transferência orçamentária para a SIDE.¹⁵⁹

Várias denúncias de malversação de fundos públicos atingiram a *Secretaría* no segundo governo Menem. A mais relevante delas seria o suposto financiamento à campanha eleitoral do futuro presidente espanhol, José María Aznar. De todo modo, “*semejante desgaste de la SIDE coincidía con el de todo el gobierno Menem, al que se asociaba cada vez más a una fiesta de corrupción y desenfado*”¹⁶⁰. Anzorreguy deixaria a chefia do órgão em 1999, tendo passado quase dez anos à frente da inteligência argentina, no período em que ocorreram dois atentados terroristas, em que talvez mais se investiu em tecnologias e que definitivamente mais se cooperou com serviços estrangeiros.

Em 2 de setembro de 1999, a *Corte Suprema* decidiu que a culpa pelo atentado à Embaixada israelense foi da organização extremista Jihad Islâmica e pediu a captura internacional do chefe da Jihad à época dos atentados, Imad Fayiz Mughniyah. Os familiares das vítimas do ataque consideraram a decisão insuficiente e desde um ponto de vista técnico, a investigação e o julgamento pareceram carentes de provas sólidas sequer a respeito de como o atentado efetivamente foi realizado¹⁶¹.

Em 10 de dezembro de 1999 assumiu a presidência Fernando de la Rúa, líder

¹⁵⁸ SECRETARÍA DE INTELIGENCIA. Perfil. Disponível em <http://www.mundoandino.com/Argentina/Secretaria-de-Inteligencia> (sem paginação). Acesso em 13 de outubro de 2009

¹⁵⁹ YOUNG, 2007, pp.185-187

¹⁶⁰ Ibid., p.197

¹⁶¹ Para mais detalhes a respeito do processo e julgamento, sugerimos a leitura de YOUNG, 2007

da *Alianza*. Para novo chefe da SIDE, escolheu Fernando de Santibáñez, um ex-banqueiro. Chegou prometendo uma inteligência ágil e moderna, mas acabaria por dar sequência a um órgão que realizava muitas funções políticas e outras tantas atípicas, como apoiar o Judiciário em investigações criminais. Sua primeira ordem foi reduzir o pessoal da *Secretaría* em cerca de 30%, o que acabou resultando em demissão massiva de prestadores de serviço, motoristas e outros cargos de apoio administrativo, além de alguns servidores finalísticos com vinculações políticas ou além do período “conveniente” para aposentadoria. Como de la Rúa havia assumido um país com poucas reservas cambiais, grande déficit público e uma economia frágil, uma das soluções encontradas para combater a crise vivida sem quebrar a paridade com o dólar, sua principal promessa de campanha, foi reduzir os gastos públicos. O orçamento da SIDE foi assim reduzido à metade.¹⁶²

O novo *secretario* é muito criticado por alguns especialistas por ter supostamente demitido agentes competentes atuantes em inteligência externa. De maneira geral, “*el accionar del mencionado Director fue criticado por muchos expertos, dada su abierto desconocimiento no solo del mundo de la inteligencia, sino del notorio retorno del fundamentalismo islámico, que en la Argentina fue supuestamente autor de dos atentados contra la comunidad judía*”¹⁶³.

Mesmo assim, Santibáñez logrou tornar-se um dos principais assessores do presidente, quicá mais por seus úteis atributos como financista que aqueles de chefe da inteligência. Logo, contudo, entraria em choque com o grupo político chefiado por Carlos Álvarez, vice-presidente, ex-peronista e ideólogo da *Alianza*, quem na visão do secretário emperrava a condução do Estado. Santibáñez seria demitido em função de uma ofensiva do grupo de Álvarez, comandada por Rafael Bielsa, *Síndico General de la Nación*, quem solicitou ao *Banco de la Nación* os extratos das contas da SIDE. Como Santibáñez abdicara da prática de trabalhar em efetivo, com saques integrais do orçamento disponibilizado, foi encontrada uma retirada em 12 de abril de 2000 no valor de 6 milhões de pesos, quantia similar ao valor que um secretário parlamentar, Mario Pontaquarto, havia denunciado como paga pelo governo de la Rúa a senadores pela aprovação de uma *Ley Laboral*. Em 20 de outubro de 2009, a justiça argentina decidiu iniciar um processo contra o ex-presidente de la Rúa, o ex-*secretario* Santibáñez e alguns membros do Poder Legislativo envolvidos na

¹⁶² YOUNG, 2007, pp.213-217 e 221-222

¹⁶³ CODÓ, disponível em <http://www.intelligence.info/articulo22.htm>, sem paginação

questão.¹⁶⁴

De la Rúa aprovou ainda, em 2000, uma *Ley de Seguridad Interior* (LSI), de número 89, que reforçou a separação entre Defesa Externa e Segurança Interna estabelecida anteriormente pela LDN. Consolidava a proibição à atuação militar em assuntos de segurança interno, exceto para apoio logístico eventual às forças policiais, para defesa das unidades militares e para o reestabelecimento da segurança quando os órgãos competentes fossem insuficientes. Consequentemente, reafirmava-se que a inteligência militar não teria atuação interna permanente, firmando a SIDE na condição de órgão central da inteligência estratégica argentina¹⁶⁵.

3.3.1. Os debates em torno de uma *Ley Nacional de Inteligencia*

O fim da década de 1990 e início do século XXI foi marcado pelo debate legislativo a respeito das atribuições, limites e controles da atividade de inteligência. Os avanços trazidos pela Revolução Tecnológica representavam novas oportunidades para todos os envolvidos no embate informacional, tanto para dar seguimento a ações prejudiciais ao Estado argentino como para acessar a privacidade de indivíduos e grupos de interesse. Um excesso de autonomia por parte da inteligência poderia resultar em abusos e retrocessos no processo de democratização da atividade, o que acabou por construir um consenso em torno da necessidade de regular e controlar a inteligência como um todo, e a SIDE em particular¹⁶⁶. Como avaliaria o assessor parlamentar radical e acadêmico argentino José Manuel Ugarte:

“Una evaluación adecuada de la situación actual del Sistema de Inteligencia argentino no puede prescindir de la realidad representada por el desprestigio motivado por las constantes denuncias de irregularidades de la más diversa índole, que incluyen invasiones no autorizadas a la privacidad de los ciudadanos, intentos de influir en la política interna del país realizando operaciones encubiertas de diversa índole dentro de él, reclutamiento de periodistas, intervención en procesos criminales para procurar objetivos

¹⁶⁴ Ex-Presidente argentino de la Rúa será julgado por suborno. **Estadão.com.br**, São Paulo, 21 out. 2009. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,ex-presidente-argentino-de-la-rua-sera-julgado-por-suborno,454367,0.htm>>. Acesso em 25 out. 2009

¹⁶⁵ ANTUNES, 2005, p.106

¹⁶⁶ ESTEVEZ, Eduardo. Estructuras de Control de los Sistemas, Organismos y Actividades de Inteligencia en los Estados Democráticos. Versão revista e atualizada do texto apresentado junto ao **Primer Seminario Internacional: La Inteligencia en las Organizaciones del Siglo XXI**, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile. Teleconferência. 4 de noviembre de 2000. *Apud* ANTUNES, 2005, p.108

*gubernamentales, realización de campañas políticas, suministro de dinero a jueces, funcionarios públicos o figuras políticas, etc.*¹⁶⁷

É controverso, contudo, a extensão e profundidade do interesse parlamentar no debate. Por um lado, o grande número de seminários realizados pela *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia del Congreso Nacional* demonstrariam a efervescência do tema na agenda política argentina. Por outro, apesar de haver um interesse em tornar a inteligência mais transparente, faltaria vontade política, evidenciada por uma baixa participação legislativa no processo, principalmente se comparada à militância acadêmica. No fim das contas, uma reforma efetiva do sistema teria sido impedida pela “indiferença, incompetência e até mesmo uma intenção premeditada de prorrogar a atual situação”¹⁶⁸.

A primeira tentativa de “democratização da inteligência” ocorreu logo em 1983, após a assunção de Alfonsín. Em um contexto de crise da imagem militar ocasionada pelos traumas da repressão e a humilhação na Guerra das Malvinas, o foco nesse primeiro momento era reordenar a atividade de inteligência por competências e atribuições. O uso intensivo de meios invasivos (interceptações telefônicas, interrogatórios sob tortura, invasão de domicílios etc) marcou o período militar e criou as condições para que as novas forças políticas demandassem das Forças Armadas uma atuação exclusivamente externa, voltada à identificação e contenção de ameaças à Defesa Nacional. Ao mesmo tempo, Alfonsín revogou a reserva militar no cargo de chefia da SIDE e ordenou substituições de pessoal militar por civis no órgão.

O debate legal sobre o tema seria iniciado no *Congreso* somente em 1986, com a introdução de um projeto de lei do deputado José Luiz Manzano (*Justicialista*), intitulado *Preservación de los Derechos Individuales de la Ley de Agencia de Inteligencia*. Dividia-se em três partes. Primeiro, o acesso dos cidadãos aos seus arquivos de inteligência, bem como a possibilidade de revisão de erros. Segundo, a criação de uma nova escola de inteligência, voltada para o ensino da atividade em um ambiente democrático. Por fim, previa a criação de um comitê parlamentar de fiscalização, que exerceria o controle externo sobre todos “*los organismos de inteligencia existentes o a crearsê*”. Esse último título serviria de base para o Título VII da *Ley de Seguridad Interna*, aprovada em 1992, que regulamentava pela primeira

¹⁶⁷ UGARTE, José M. **Sistema Nacional de Inteligencia Argentino, Cambiar Ya!**. In: XXII INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION (LASA 2000). Miami, 2000, p.6

¹⁶⁸ ANTUNES, 2005, p.108

vez na história argentina o controle externo da atividade.¹⁶⁹

Em 1990, o deputado Victorio Bisciotti (*Radical*) encabeçou um grupo de parlamentares radicais que propuseram o *Régimen Orgánico de Información e Inteligencia del Estado Nacional*, o qual previa uma reforma da estrutura orgânico-funcional vigente, descentralizando o sistema e subordinando cada porção da inteligência à pasta governamental responsável pela área temática (inteligência de defesa no Ministério da Defesa, externa na Chancelaria etc). O objetivo era acabar com a imprecisão legal e doutrinária quanto ao campo de atuação de cada órgão da inteligência, fomentado inclusive pela subordinação do órgão central à Presidência, delimitando competências agenciais subordinadas às competências ministeriais e, portanto, outorgando meios compatíveis com a missão esperada de cada repartição. O projeto propunha ainda um controle externo composto pelos Poderes Legislativo e Judiciário, o qual seria complementado por uma *Coordinación de la Inteligencia e Información*, pertencente à Presidência, e um *Comité de Regulación y Control de la Inteligencia y de la Información*, no âmbito do Congresso. O projeto seria reapresentado em 1992, baixo argumentos que invocavam a necessidade de eficácia na aquisição e produção de inteligência.¹⁷⁰

Em 1991 é apresentado um terceiro projeto, do deputado Eduardo Vaca (*Justicialista*), voltado à regulamentação do *Sistema Nacional de Inteligencia*. Baseado em uma definição vaga de inteligência como “*coleta y procesamiento de informaciones para optimizar la tomada de decisiones*”, o projeto transferia da SIDE para a CNI a missão de coordenar o sistema de inteligência e criava uma série de estruturas auxiliares à CNI, à Presidência e mesmo ao Ministério da Defesa, cujas funções eram imprecisas ou pouco acrescentavam ao sistema já existente. A inteligência seria proibida de realizar funções policiais e passaria à competência da CNI a realização de interceptações telefônicas. O controle externo era tratado pela proposta com a criação de uma comissão parlamentar, cujos presidente e vice-presidente seriam membros dos Conselhos do Sistema Nacional de Inteligencia, exercendo um controle de base orçamentária sobre a atividade.

Em 17 de janeiro de 1992 foi aprovada a Lei nº 24.059, conhecida como *Ley de Seguridad Interior* (LSI), de autoria do deputado Miguel Angel Toma (*Justicialista*), cujo artigo 2º define segurança interior como

“*la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran*

¹⁶⁹ Ibid., p.109

¹⁷⁰ Ibid., pp.111-112

resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías e la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo republicano y federal que establece la constitución nacional.”

Esse instrumento faria pela segurança interior o que a LDN fez pela defesa nacional, definindo competências e atribuições e, conseqüentemente, limitando a sobreposição de funções e as intervenções indevidas, especialmente dos militares. Com relação à inteligência, a LSI implementou, por meio de seu artigo 33, uma *Comisión Bicameral de fiscalización de los órganos y actividades de seguridad interior e inteligencia*, competente para realizar o controle externo sobre os órgãos de segurança interior e inteligência existentes ou que seriam criados no futuro. Firmava-se, assim, a sujeição da SIDE à LSI, tanto como órgão de inteligência atuante na segurança interior como enquanto cooperadora com a estrutura policial e judicial no combate à criminalidade.

As previsões da LSI referentes à inteligência foram criticadas por acadêmicos e políticos. Primeiro, em razão do escopo excessivamente amplo da Comissão de controle, que lidaria com órgãos de diversas partes do Executivo, cada qual com suas particularidades funcionais e profissionais e portanto demandantes de distintas formas de supervisão. Segundo porque a lei não concedia credenciais de segurança aos parlamentares que compunham a Comissão, o que resulta na efetiva impossibilidade de acesso aos conhecimentos sigilosos produzidos pela inteligência. Com efeito, conforme aponta Antunes, “mesmo após a criação das Leis de *Seguridad Interior* e de *Defensa Nacional*, as normas e legislações que regulamentavam a organização e o funcionamento dos órgãos de inteligência se mantiveram secretas”¹⁷¹.

Uma vez aprovada a LSI, a Argentina testemunhou o atentado contra a Embaixada israelense em Buenos Aires, em 17 de março de 1992, que surpreendeu os órgãos de segurança e de inteligência. Após os atentados, dois novos projetos que tratavam a temática foram apresentados no Congresso. O primeiro, do deputado Vitorio Bisciotti, apresentava em 1992 uma *Ley de Información y Control de la Inteligencia e Información*, que propunha a criação de comitês na Câmara e no Senado, com reuniões regulares e medidas de controle rígidas relativas à circulação de documentos de trabalho. Previa a criação de um *Escritorio de Observación Judicial*, o qual realizaria as interceptações telefônicas aprovadas pela justiça, e punições aqueles que violassem os direitos e garantias constitucionais.¹⁷²

A segunda proposta seria do senador Eduardo Vaca, que na verdade

¹⁷¹ Ibid., p.115

¹⁷² Ibid., pp.115-116

reapresentava em 1994 o projeto de *Ley de Inteligencia Nacional*, de 1991, com algumas alterações. As mais importantes seriam a autorização à Comissão parlamentar de controle para intervir na elaboração do orçamento da SIDE, para receber informações de seu interesse e para acessar o informe anual secreto produzido pela secretaria. Além disso, “devolvia” a realização de interceptações à SIDE, contrariamente ao que havia proposto anteriormente¹⁷³. Ainda em 1994 foi aprovada pelo Congresso a introdução na Constituição nacional, em seu artigo 43, do *habeas data*, como uma das modalidades de “*acción expedita y rápida de amparo*”.

A discussão desses projetos seria, contudo, afetada pelos atentados contra a *Asociación Mutual Israelita Argentina* (AMIA), em 18 de julho de 1994. O segundo atentado terrorista em território argentino pôs em cheque a eficácia dos órgãos de inteligência nacionais, em especial a SIDE. Já desconstruído o mito do distanciamento sul-americano dos conflitos étnico-religiosos do Oriente Médio, ficava clara a incapacidade da *Secretaría* de identificar possíveis alvos de ações similares às aquelas de 1992, bem como adotar medidas preventivas contra um novo ataque. A SIDE foi responsabilizada pela sociedade civil, imprensa e forças políticas por sua inação e ganharam força as demandas por uma lei de inteligência que regulamentasse as competências, atribuições, meios e recursos da atividade.

A consequência imediata dessas discussões foi a aprovação no Senado do projeto apresentado por Eduardo Vaca, com algumas alterações impostas pelos radicais. Destacam-se entre as mudanças a previsão de que os conceitos pertinentes à inteligência estariam dispostos em uma doutrina de inteligência a ser elaborada pela SIDE e aprovada pelo presidente e que o sistema de inteligência seria obrigado a repassar informações à *Secretaría* para que essa condensasse apreciações estratégicas dos temas de interesse nacional, reforçando-se seu papel como coordenadora do sistema. Ademais, o sigilo aos produtos de inteligência era incluído no Código Penal, sendo sua violação tipificada como crime, e outorgava-se à SIDE o monopólio na realização de interceptações telefônicas. A aprovação negociada alcançada no Senado não foi repetida na Câmara, onde os deputados radicais buscavam implementar um sistema de controle externo legislativo mais rígido e submeter grande parte das ações de inteligência à autorização judicial. Em 1995 extinguiu-se o prazo para aprovação do projeto na Câmara, sem consenso, o que fez recomeçar o processo legislativo e acabou por “esfriar” o projeto.¹⁷⁴

Em 1996 o Congresso criou a *Comisión Bicameral Especial de Seguimiento de*

¹⁷³ Ibid., p.116

¹⁷⁴ Ibid., pp.118-119

la Investigación de los Atentados a la Embajada de Israel e al Edificio AMIA, encarregada de investigar as causas organizacionais que permitiram a realização dos atentados terroristas. A Comissão produziu um relatório final, no qual destacava a necessidade de regulamentação específica da inteligência e de condicionamento da atividade às demandas resultantes da ameaça terrorista. O sistema de inteligência argentino foi caracterizado como “*ineficiente, en la labor de producción y difusión general de inteligencia, particularmente en lo relativo a las nuevas amenazas*”. Dentre as recomendações dos parlamentares encontravam-se o controle dos gastos reservados, a realização de interceptações de comunicações somente pelo Poder Judiciário e o fortalecimento dos mecanismos de coordenação de inteligência, nomeadamente a CNI.¹⁷⁵

No mesmo período, a oposição apresentava três propostas, novas ou recondicionadas, de reestruturação da inteligência argentina. O destaque dado ao tema em fins da década de 1980 e durante toda a década de 1990 evidencia a preocupação política, especialmente da oposição, em regular a atuação da inteligência, em grande medida desvirtuada para atender interesses políticos e incapaz de responder ativamente aos desafios contemporâneos da globalização. Reflete, ao mesmo tempo, a ausência de um consenso mínimo que identificasse a razão de ser da atividade, à qual se propunha impor mecanismos de controle democrático. Houve pouco debate referente à definição da inteligência e às atribuições específicas que lhe competiam. Com efeito, as propostas que tencionavam considerar aspectos técnicos estavam focadas essencialmente na crença de que a maior coordenação entre os órgãos de inteligência levaria, naturalmente, à maior eficácia e eficiência sistêmica. Ao final da década de 1990, o assessor parlamentar e acadêmico José Ugarte contabilizaria 16 projetos específicos sobre inteligência apresentados entre 1987 e 1998.¹⁷⁶

Em 2000 surgiram as condições políticas para a elaboração de uma lei de inteligência pactuada entre os Poderes Executivo e Legislativo. O radical Fernando de la Rúa havia assumido como presidente, em uma *Alianza* entre a UCR e a *Frente País Solidario* (FREPASO), essa última uma confederação de partidos menores. Após dez meses, foi descoberta uma “conspiração” envolvendo o secretário da SIDE, Fernando de Santibañes, contra o vice-presidente, Carlos Alvarez (FREPASO). Santibañes foi demitido do cargo, assumindo em seu lugar Carlos Becerra, com atribuições que incluíam a facilitação de uma legislação para a atividade na Argentina, pactuada entre o presidente de la Rúa e a oposição

¹⁷⁵ Ibid., p.120

¹⁷⁶ UGARTE, 2000, p.19

como forma de garantir a governabilidade após os escândalos envolvendo Santibañes.

Acertou-se, assim, que durante 2001 uma comissão redatora se reuniria para discutir e redigir uma proposta de legislação que definiria a atividade, regulamentaria suas atribuições e definiria os mecanismos de controle aplicáveis. Ao final dos trabalhos, a proposta final seria encaminhada ao presidente, o qual se comprometia a apresentá-lo integralmente para apreciação parlamentar. Para operacionalizar a comissão, os congressistas optaram por indicar assessores especializados no tema, enquanto o Poder Executivo era representado pelos Ministérios da Defesa e do Interior e pela SIDE. Reuniram-se entre janeiro e maio de 2001, quando foi enviada a proposta final elaborada pela comissão.¹⁷⁷

A diversidade de membros significava, contudo, falta de consenso e divisão. Decidiu-se, então, por manter paralelamente às reuniões formais uma “*mesa chica*”, composta por um número menor de assessores políticos e por representantes da SIDE, responsável por deliberar sobre as controvérsias. No fundo, buscava-se uma proposta de legislação que coadunasse os interesses da SIDE de manter uma estrutura centralizada com mandato frouxo e autorizações amplas para uso de meios técnicos e as demandas da classe política por um controle legislativo forte.¹⁷⁸ Uma vez contornadas essas dificuldades, a proposta final foi enviada ao presidente em maio e encaminhado por esse para apreciação parlamentar em agosto de 2001. Em dezembro do mesmo ano, a *Ley Nacional de Inteligencia* (LNI) era aprovada, com poucas alterações ao projeto original.¹⁷⁹

Os debates no Congresso foram balizados pela definição de um marco jurídico claro; pela preocupação com a garantia dos preceitos democráticos; pela necessidade de prever punições aqueles que violassem direitos e garantias legais; pela necessidade de criação de mecanismos legislativos específicos que fiscalizassem permanentemente a atividade; pela percepção de que o marco legal deveria ser fruto de consenso, de forma a não inutilizar a norma; e pelo imperativo de que se deveria identificar cada componente do sistema, bem como dotar-lhes com atribuições claras.¹⁸⁰

Antunes identifica nove grandes temas que definiram o debate legislativo referente à LNI¹⁸¹. Primeiro, se a nova lei seria genérica, atinente aos parâmetros gerais de condução da atividade, ou específica, detalhando amplamente seu funcionamento. O segundo

¹⁷⁷ ANTUNES, 2005, p.122

¹⁷⁸ Ibid., p.122

¹⁷⁹ Ibid., p.123

¹⁸⁰ GARRETA, Jayme. El diseño de un nuevo marco jurídico regulatorio para la actividad de inteligencia del Estado en Argentina. In: **Security and Defense Studies Review**. Inverno 2002/2003. Vol. 2. N°2. *Apud* ANTUNES, Op. Cit.

¹⁸¹ ANTUNES, Op.Cit., pp.124-134

referia-se às definições de inteligência e contrainteligência, o que enfim significava diferenciar ameaças internas e externas e, conseqüentemente, as possibilidades de atuação dos órgãos civis e, mais preocupante, dos militares. Esse aspecto interessava muito à imprensa e à sociedade, ainda traumatizados com a experiência repressiva militar, e também aos militares, adeptos da abordagem norte-americana a respeito das “novas ameaças”, a qual declara o desapego de terroristas, narcotraficantes e outros criminosos com as fronteiras nacionais e a necessidade de empregar-se as Forças Armadas no combate e controle a essas ameaças, principalmente nos Estados identificados como “frágeis” ou “falidos”, situação para a qual a Argentina então parecia encaminhar-se.

O terceiro tema referia-se a quais seriam os órgãos componentes do sistema de inteligência, se eles estariam vinculados por alguma forma de hierarquia e quais atribuições competiriam a cada um. Quarto, quais seriam os procedimentos para a elaboração do *Plano Nacional de Inteligencia* (PNI). Quinto, como seriam preservados os segredos de Estado e classificados os produtos de inteligência. Sexto, como seria garantida a proteção aos Direitos Civis e Humanos. Sétimo, como seria tratada a questão das interceptações de comunicações. Oitavo, como seria composto o quadro de pessoal de inteligência. E por último, como seria operacionalizado o controle legislativo, inclusive pela definição de quais seriam as punições por violação do sigilo, seja por funcionários da inteligência ou membros da Comissão legislativa.

No meio dos debates ocorreriam, ainda, os atentados de 11 de setembro de 2001 contra o *World Trade Center* e o Pentágono, nos Estados Unidos. De pronto, as preocupações com o terrorismo internacional, que antes respondiam a demandas internas e a uma racionalidade intimista relacionada à grande população judia da Argentina, tornava-se agora um tema mundial. A superpotência havia sido atacada e naturalmente os seus interesses passariam a compor o rol de preocupações do mundo todo. Os efeitos para a SIDE foram imediatos e antes mesmo da nova lei ser aprovada a base na Tríplice Fronteira era reforçada em termos de pessoal e recursos, baixo a mesma lógica associativa que vinculava concentrações etnicamente árabes, profusão de ilícitos e terrorismo.

A *Ley Nacional de Inteligencia* (LNI) foi promulgada em 3 de dezembro de 2001, sob o número 25.520, pondo fim aos decretos e resoluções secretos que regulavam a inteligência há mais de cinquenta anos. Seu artigo 2º trazia as definições pertinentes às determinações da norma:

“1. *Inteligencia Nacional a la actividad consistente en la obtención, reunión,*

sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación.

2. Contrainteligencia a la actividad propia del campo de la inteligencia que se realiza con el propósito de evitar actividades de inteligencia de actores que representen amenazas o riesgos para la seguridad del Estado Nacional.

(...)

5. Sistema de Inteligencia Nacional al conjunto de relaciones funcionales de los organismos de inteligencia del Estado Nacional, dirigido por la Secretaría de Inteligencia a los efectos de contribuir a la toma de decisiones en materia de seguridad exterior e interior de la Nación. ”

A Lei 25.520 começa, portanto, apresentando conceitos que se destacam por serem, ao mesmo tempo, amplos, controláveis e adaptáveis às exigências de contextos distintos. É interessante notar que a *Inteligencia Nacional* refere-se, exclusivamente, a fatores, internos e externos, que afetam a segurança nacional. Contraditoriamente, é deixado a cargo dos executores a definição do que sejam as atividades de contrainteligência, cuja atuação limita-se àquelas ações que contrariam potenciais ameaças à segurança nacional. Ademais, os dois conceitos estarão sempre condicionados à interpretação dos atores envolvidos quanto ao termo “segurança nacional”, o que poderá ser problemático em momentos de instabilidade interna e falta de governabilidade, mas em termos gerais representa um ponto de referência que pode ser definido com razoável grau de clareza pelo Executivo. Menos consensual é o descaso demonstrado com relação à proteção de conhecimentos sensíveis possuídos pelo Estado e que não estão enquadrados tradicionalmente nas questões de segurança nacional

O Título II compreende os artigos de 3 a 5 e foca os aspectos legais da atividade de inteligência, a qual deverá respeitar as previsões contidas nos Capítulos I e II da *Constitución de la Nación Argentina*, que dizem respeito aos direitos e garantias aos direitos civis, políticos e humanos (art. 3º). O artigo 4º define as proibições à inteligência, tais como trabalhar sobre pessoas com base em “*raza, fe religiosa, acciones privadas, u opinión política, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales, así como por la actividad lícita que desarrollen (...)*”; influir sobre questões institucionais, políticas, militares, policiais, sociais ou econômicas do país; e revelar informações adquiridas em razão do exercício de suas funções profissionais, salvo baixo ordem judicial. O mesmo artigo, contudo, “proíbe permitindo” a atuação em questões policiais e de investigação criminal, desde que requerido por autoridade judicial competente e em função de um caso concreto. Por fim, o artigo 5º

reserva a inviolabilidade de todas os sistemas de comunicação, exceto por ordem judicial em contrário.

Esses três artigos servem às demandas por restrições legais à atividade de inteligência, percebida historicamente como invasiva e abusiva. Apesar de comum nas legislações que tratam a atividade, é curioso o reforço que o artigo 3º dá à idéia de que os órgãos de inteligência devem respeitar a legislação nacional, em especial a porção que respeita os direitos e garantias individuais. Igualmente estranhas e historicamente justificáveis são as previsões contra uma inteligência “preconceituosa” e “intervencionista”, dois fatores que permearam o período militar e, inclusive, a experiência democrática sob Alfonsín e Menem. Por fim, as restrições contra a divulgação de informações sigilosas, a participação em ações policiais e investigativas e a violação de sistemas de comunicações são todas valiosas para uma legislação de inteligência. Não obstante, a autorização à cooperação entre órgãos de inteligência e órgãos de segurança interna e o Poder Judiciário é incomum, pois tende a conflitar as necessidades processuais da justiça, que demanda provas da ocorrência de delito, e a cultura e prática organizacionais dos órgãos de inteligência, onde é priorizada a aquisição de informações “confiáveis” e “úteis”, mas não necessariamente verdadeiras e conclusivas.

O Título III é composto pelos artigos de 6 a 11 e trata dos organismos de inteligência. O artigo 6º define como órgãos do *Sistema de Inteligencia Nacional* (SIN) a *Secretaría de Inteligencia* (SI), a *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal* (DNIC) e a *Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar* (DNIEM). A SIDE é substituída pela SI (art. 51), mas continua subordinada à *Presidencia de la Nación* (art. 7º) e confirmada como organismo superior do Sistema. Sua função básica será a produção de *Inteligencia Nacional* (art. 8º). Os artigos 9º e 10º são dedicados à criação da DNIC, subordinada a *Secretaría de Seguridad Interior* e responsável pela produção de *inteligencia criminal*, e da DNIEM, subordinada ao *Ministerio de Defensa* e responsável pela *inteligencia estratégica militar*. Por fim, o artigo 11 proíbe a realização de atividades tipificadas pela LNI como de inteligência por pessoas, grupos ou organizações não pertencentes ao SIN.

Com relação ao Sistema, destaca-se a supressão da CNI e a confirmação da SI como órgão superior do SIN. A definição de somente três órgãos, cada qual representando uma das formas de inteligência reconhecidas legalmente, tornaria, em tese, mais ágil e simples a coordenação do sistema e a síntese dos conhecimentos produzidos por cada área. A lei, entretanto, é confusa. Designa a SI como órgão “superior”, mas não deixa claro se há hierarquia ou obrigatoriedade no compartilhamento de informações de interesse da *Inteligencia Nacional*. Antunes destaca o depoimento de um funcionário da SI que atesta para

o caráter cultural e personalista ainda presente nos fluxos informacionais¹⁸². Apesar disso, a subordinação da SI à Presidência e a proibição formal à duplicação de esforços reforçaram a posição institucional da SI, que manteve o acesso direto ao presidente e garantiu exclusividade nas informações que lhe seriam prestadas.

O Título IV da LNI trata da *Política de Inteligencia Nacional* (PIN), cujas linhas estratégicas e objetivos gerais são fixadas pelo presidente (art. 12), para posteriormente formulação pela SI (art. 13). Cabe à SI, ainda no âmbito da PIN, solicitar informações e cooperação de outros órgãos do SIN, de órgãos da Administração que não participam do Sistema, das províncias argentinas e de serviços congêneres no exterior. Compete ainda à *Secretaría* elaborar um informe anual de suas atividades, para apresentação perante a *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia del Congreso de la Nación*, criada pela LNI (art.31), prover a DNIC e a DNIEM com informações que lhes são pertinentes e promover o adestramento de pessoal de inteligência. Enfim, o artigo 15º outorga ao *secretario de inteligencia* o status de ministro e define que ele será indicado pelo presidente, seu nome submetido a consulta não-vinculante com a Comissão parlamentar de controle externo.

Dentre as previsões contidas nesse Título, destacamos positivamente a instituição de um mecanismo de transparência, o informe anual, que pode, em princípio, tornar mais acessível o relacionamento entre a inteligência e os parlamentares. Negativamente, apontamos a submissão não-vinculante do nome indicado à *Secretaría* à Comissão parlamentar de controle, que reduz significativamente a capacidade parlamentar de evitar chefias “inadequadas” para o órgão de inteligência. Em que pese o poder de pressão que os parlamentares poderiam exercer e a reserva ao Executivo do poder discricionário de escolher sua equipe de governo, a não-vinculariedade influi sobremaneira no controle sobre um órgão que não afeta somente o Poder Executivo, mas também a sociedade, representada pelo Legislativo.

Os artigos 16 e 17, Título V, tratam a classificação de documentos de inteligência, declarando sigilo sobre as *“actividades de inteligencia, el personal afectado a las mismas, la documentación y los bancos de datos de los organismos de inteligencia”* (art. 16), violado somente via autorização do presidente ou funcionário por ele determinado, ainda que requerido pela justiça ou pela Comissão parlamentar de controle. O artigo 17 obriga à

¹⁸² ANTUNES, 2005, pp.127-128

preservação de sigilo das informações por aqueles que as acessaram, sejam funcionários de inteligência, parlamentares ou outros que porventura tratem as informações, sob pena de enquadramento nos artigos 222 e 223 do *Código Penal* (Lei nº 11.179, de 16 de janeiro de 1985). Todas essas medidas são necessárias à condução apropriada da inteligência, ainda que seja controverso o poder reservado ao presidente para rejeitar requisições parlamentares ou judiciais quanto a pessoas, instalações ou dados sigilosos. Em especial quanto ao quadro funcional, o sigilo serve tanto para assegurar o desempenho de funções de risco como para proteger abusos cometidos em nome de interesses escusos, situação essa não prevista pelo instrumento.

A interceptação e captação de comunicações é tratada no Título VI, artigos 18 a 22. O artigo 18 prevê a realização de interceptações ou captações de comunicações pela SI, desde que autorizadas judicialmente. O pedido à justiça deverá detalhar a ação a ser realizada e ser encaminhado pelo *Secretario de Inteligencia* ou funcionário delegado. Uma vez autorizada, a interceptação/captação poderá ocorrer por 60 dias, extensíveis por outros 60 (art. 19). A operacionalização das interceptações/captações é realizada pela *Dirección de Observaciones Judiciales* (DOJ), criada no âmbito da SI, a qual foi definida como “*único órgano del Estado encargado de ejecutar las interceptaciones de cualquier tipo autorizadas u ordenadas por la autoridad judicial competente*”. Complementa o Título VI o Título IX da Lei, que em seus artigos 42 e 43 prevê punições aqueles que realizarem interceptações e captações ilegalmente ou que falharem na obrigação de destruir material interceptado ou capturado inútil para a condução de processo judicial.

É interessante notar nesses Títulos a criação de uma repartição subordinada à SI responsável pela gestão técnica de todas as interceptações e captações de comunicações realizadas, seja por órgãos de inteligência, segurança ou militares. Segundo Garreta, essa subordinação decorreria da incapacidade do Poder Judiciário argentino para desempenhar eficientemente a coordenação dos trabalhos de interceptação e captação e também da corrupção endêmica vivida por esse Poder, que se supunha tornaria impossível a garantia de sigilo aos trabalhos¹⁸³. Acreditamos ainda que a medida encerra uma particularidade argentina, onde a realização de interceptações e captações de comunicações é considerada uma disciplina de inteligência. Não obstante, concordamos com a avaliação de Ugarte:

“Más allá de las observaciones relativas a la participación en múltiples investigaciones criminales de personal de inteligencia, vale decir, de personal

¹⁸³ GARRETA, 2003, p.276 *Apud* ANTUNES, 2005, p.130

con identidades secretas, que emplea métodos y medios materiales también secretos, con la consiguiente imposibilidad real de control por parte de la defensa y del Juez, y con los obvios riesgos institucionales, lo cierto es que tal actividad – ajena a la preparación del personal de la SI – aleja al organismo de su auténtico cometido, representado por la elaboración de inteligencia sobre amenazas fundamentales a la seguridad del Estado y al sistema democrático¹⁸⁴.

Além disso, destacamos a preocupação com o destino dado ao material interceptado ou capturado, cujo uso fora das atribuições exclusivamente judiciais poderia contribuir para uma perpetuação do uso político da atividade, bem como o uso privado para a prática de extorsões e chantagens. Com efeito, a principal falha nos artigos que tratam a questão refere-se à realização de investigações anticorrupção focadas em políticos governistas, dificultadas pela centralização dos procedimentos de interceptação e captura de comunicações em um órgão da Presidência.

A LNI trata a seguir as questões de pessoal e capacitação (Título VII, artigos 23 a 30). A lei prevê que os funcionários ou membros de um organismo de inteligência poderão ser cidadãos nativos ou naturalizados maiores de idade, desde que não tenham cometido crimes políticos (art. 23). O artigo 24 divide o pessoal da SI em permanentes, contratados por tempo determinado e pessoal de Gabinete, enquanto o artigo 26 determina que a formação e capacitação de quadros deverão fomentar atitudes e valores que contribuam para a formação de “*personas y funcionarios responsables, con consciencia ética, solidaria, reflexiva y crítica*”. A formação e capacitação de pessoal da SI fica a cargo da *Escuela Nacional de Inteligencia* (ENI), vinculada à *Secretaría*. Os cursos da ENI poderão ser convalidados pelo *Ministerio de Educación de la Nación* (art. 29) e é incentivada a realização de convênios com instituições públicas e privadas de ensino (art.30). Em que pese a razoabilidade das previsões relativas ao pessoal e capacitação, é marcante a ausência de menções ao processo de recrutamento, o qual subentende-se ficará condicionado às condições definidas em Regulamento e, portanto, menos sujeito ao controle democrático e às exigências de transparência e valorização meritocrática afeitas à contratação de pessoal em regimes democráticos.

O Título VIII, nos artigos 31 a 41, define as condições de controle *parlamentario* da atividade. É criada a *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia* (art.31), com a missão de supervisionar a atuação dos órgãos de inteligência quanto ao respeito às normas constitucionais, legais e

¹⁸⁴ UGARTE, 2009, p.449

regulamentares, o respeito às garantias individuais e a atenção ao PIN, mediante apresentação pelos organismos de quaisquer informações solicitadas pela Comissão (art.32), ressalvadas as disposições antes mencionadas quanto à autorização presidencial, inclusive aquelas referentes às interceptações e captações de comunicações (art. 34) e aos gastos reservados (art.37). Os artigos 36 e 40 garantem o sigilo das informações encaminhadas à Comissão ou por ela produzidas que tratem de assuntos sensíveis para os órgãos de inteligência. Por fim, o artigo 38 prevê a criação de uma rubrica “*Inteligencia*”, baixo a assinatura “*Servicios de Defensa y Seguridad*”, na Lei nº 24.156, de *Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional*, que baseia a estrutura orçamentária nacional.

Como é percebido, o sistema de controle parlamentar argentino é de caráter exclusivamente “auditorial”. Esse modelo prioriza a supervisão da aplicação de técnicas e recursos de inteligência, mas abdica de uma função autorizativa, que controla *a priori* desde um ponto de vista legal e técnico a realização de operações específicas. Com efeito, mesmo a dotação orçamentária, a doutrina e o PIN, sobre os quais a Comissão pode opinar, carecem de um efetivo controle por serem analisados quando já concluídos e aprovados pelas instâncias executivas, portanto menos cambiável pelo Legislativo. Completa o caráter auditorial da Comissão a já mencionada submissão não-vinculante do nome indicado pelo presidente ao Congresso, que dificulta o debate parlamentar a respeito das atitudes e valores que o secretário de inteligência deve possuir, em termos gerais e em casos específicos.

Por fim, o Título X da LNI traz as disposições transitórias e complementares, nas quais destacamos os artigos 50 e 51. O primeiro altera o artigo 33 da Lei nº 24.059 (LSI), renomeando a Comissão parlamentar de controle das atividades de segurança interior para *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior*; o que simplesmente retirava-lhe a competência sobre o controle da atividade de inteligência, agora com Comissão própria. Já o artigo 51 altera, como já mencionado, o nome do órgão central de inteligência civil de SIDE para SI.

3.4. 2001-2009: A *SECRETARÍA DE INTELIGENCIA* LEGAL, MAS AINDA ILEGÍTIMA

Poucos dias depois da aprovação da LNI, eclodia a crise final do governo de la Rúa. A economia já não respondia a incentivos externos, a *Alianza* havia sido desmontada com a renúncia de Carlos Alvarez e a população decidiu sair às ruas para protestar, o que logo

evoluiu para confrontações violentas, saques e desordem. De la Rúa foi destituído da presidência e seria substituído nas semanas seguintes por quatro presidentes interinos. O segundo deles, Adolfo Rodríguez Súa, escolheu Carlos Sargnese, um político da província de San Luis, para chefiar a SIDE. Sargnese pouco pôde fazer à frente do órgão, mas decidiu, pela primeira vez na história do órgão, que a “segunda linha” de comando da instituição seria encabeçada por um funcionário de carreira. A *Secretaría* seria, a partir de então, “*gobernada por la política, pero administrada por los agentes de línea*”¹⁸⁵.

Em 2 de janeiro de 2002, Eduardo Duhalde, político peronista, foi aprovado pelo Congresso para ocupar a presidência, ao mesmo tempo em que se declarava o fim da convertibilidade com o dólar, medida que seria complementada pelo novo presidente com a declaração de “pesificação” dos depósitos. Duhalde nomeou para a SIDE Carlos Soría, mais um político sem quaisquer conhecimentos de inteligência, que logo seria auxiliado por seus subordinados a fazer o que o órgão já vinha fazendo, agora com maior foco sobre os movimentos contestatórios, os piquetes e os “panelaços” que marcaram a vida política argentina no início do século XXI, e os sequestros extorsivos, que aumentaram em número e importância nesse ambiente de instabilidade política.¹⁸⁶

A LNI foi regulamentada em 5 de junho de 2002 pelo Decreto nº 950. Os artigos de 1 a 6 basicamente repetem as previsões legais quanto ao respeito à Constituição, direitos e garantias individuais e às missões individuais de cada organismo do SIN. Os artigos de 7 a 9 tratam as questões relativas ao PIN, dentre as quais destacamos a previsão contida no artigo 7º: “*los órganos de la Administración Pública Nacional brindarán toda la información que les requiera la Secretaría de Inteligencia (...), dentro de los plazos fijados en los correspondientes requerimientos*”, a qual esclarece o debate acerca de como se dá a cooperação entre os órgãos, agora pelo menos formalmente entendida como uma relação baseada em requerimentos e respostas obrigatórias dentro do prazo estipulado. Os artigos de 10 a 13 tratam a classificação de documentos de inteligência, reforçadas as determinações da LNI e identificados as cinco classificações operacionais (*estrictamente secreto y confidencial, secreto, confidencial, reservado e publico*).

As interceptações e captações de comunicações são regulamentadas pelos artigos 14 e 15, cuja única inovação à LNI é a delegação automática da competência de requerê-las judicialmente ao diretor da área interessada. Os artigos 16 a 19 aprofundam as tarefas da ENI, em especial no que se refere à formulação de planos de capacitação e a

¹⁸⁵ YOUNG, 2007, p.242

¹⁸⁶ Ibid., pp.245-249

proposição de cursos e cooperação acadêmica. O artigo 20 determina simplesmente que as solicitações de informações por parte da Comissão parlamentar de controle deverão ser atendidas em conformidade com a LNI e o regulamento. Por fim os artigos 21 e 22 prevêem disposições transitórias voltadas para a elaboração de uma nova doutrina de inteligência e de estatutos especiais que regulem o regime trabalhista nos órgãos de inteligência.

Sob novo mandato a *Secretaría* continuou sendo acusada de atividades impróprias, como a realização de interceptações ilegais, o acompanhamento de atividades políticas lícitas e o emprego ilegal de recursos destinados à inteligência em ações de corrupção que tomam vantagem do sigilo reservado aos fundos de inteligência. A forma de recrutamento também pouco mudou. Se antes de 1983 os novos agentes ingressavam por indicação de militares de média e alta patente, a partir desse ano o processo de indicação foi substituído por um formato misto, que conjugava indicações políticas, e militares, sugestões de funcionários da SIDE e análise de currículos apresentados ao órgão em resposta a anúncios de jornais e revistas. Esse modelo persistiu após a aprovação da LNI e tende a favorecer a inclusão de pessoal pouco capacitado e dificultar o estabelecimento de padrões de qualidade funcional mínimos. Nesse aspecto, o processo de educação continuada a cargo da ENI acaba por realizar a efetiva seleção dos funcionários qualificados para tarefas complexas, mas é provável que os favores políticos também influam sobre as decisões de progressão funcional.¹⁸⁷

Em 2002 foi a vez do parlamentar Miguel Ángel Toma, quem dirigiu os debates da LSI e da LNI, assumir a SI. Toma assumiria mais por despreparo de Soría que por escândalos particularmente desastrosos. Prontamente adotou um discurso alarmista a respeito da Tríplice Fronteira e o risco do terrorismo internacional, inclusive com declarações à rede de televisão CNN em que informou ter recebido inteligência referente a um “*incremento en la actividad terrorista*” na região.

Pouco depois a SIDE tornaria público um informe final sobre “*la pista internacional*” do caso AMIA, em que vinculava o atentado à organização islâmica Hezbollah, a um funcionário da Embaixada iraniana em Buenos Aires e a um jovem libanês chamado Ibrahim Berro. Esse último teria sido o “mártir” que explodiu a bomba no prédio da associação, ainda que as únicas evidências nesse sentido tenham sido informações obtidas por colaboradores e pela CIA e a confirmação pela família de Berro de que ele havia morrido, mas de acordo com eles em um confronto com o exército israelense. O palco facilitador da

¹⁸⁷ UGARTE, 2004, pp.71-72

operação era, naturalmente, a Tríplice Fronteira.¹⁸⁸

Duhalde optou, baixo nova crise de governabilidade, adiantar as eleições para maio de 2003. No dia 25 desse mês, Néstor Kirchner (*justicialista*) assume a *Presidencia de la Nación*, na condição de esperança argentina de solução da crise econômica, política e social que maculava o país desde o início do século. O novo presidente havia sido governador da província de Santa Cruz, na região argentina conhecida como Patagônia, por doze anos e sua esposa, Cristina Kirchner, havia sido deputada e senadora pela mesma província, além de opositora contumaz ao governo Menem, apesar de pertencerem ao mesmo partido. Em suma, pouco se sabia do político patagônico, de sua forma de governar e, do ponto de vista desse trabalho, da sua capacitação política para utilizar uma das áreas mais controversas do governo argentino.

Kirchner escolheu para secretário de inteligência Sergio Acevedo, um aliado político reconhecido e aceito por governistas e opositores, que havia sido deputado pela província de Santa Cruz e que desejava candidatar-se ao governo provincial e substituir o novo presidente. Acevedo teria, portanto, menos de um ano para exercer a chefia da SI, período em que, se supunha, seu relativo desconhecimento da atividade de inteligência não seria suficiente para promover grandes mudanças ou permitir escândalos vultuosos. Sua primeira tarefa no órgão foi acessar o arquivo pessoal do presidente Kirchner, como a tradição previa. Ali constava uma operação montada sobre o então governador de Santa Cruz, que fora denunciada publicamente por sua esposa em 2002 e que supostamente foi ordenada por Duhalde, como forma de estudar os candidatos à sucessão.¹⁸⁹

Logo em seus primeiros meses de gestão, o novo presidente ordenou investigações a respeito de interceptações de comunicações ilegais sendo conduzidas dentro da SI. Aproximadamente 160 pessoas foram demitidas por vinculação ao esquema e uma sindicância interna detectou falhas de segurança, casos de corrupção e até mesmo furtos dentro da organização.¹⁹⁰

Ainda em 2003, Kirchner defendeu reformas na SI que lidassem com os desvios de função no órgão. Segundo seu Chefe de Gabinete, Alberto Fernández, o governo iria acabar com a

¹⁸⁸ YOUNG 2007, pp.265-266

¹⁸⁹ Ibid., pp.25-27

¹⁹⁰ SECRETARÍA DE INTELIGENCIA. Perfil disponível em <http://www.mundoandino.com/Argentina/Secretaria-de-Inteligencia> (sem paginação). Acesso em 15 out. 2009

“Secretaría de Inteligencia de Estado (SIDE) (sic) de puertas adentro, la que controla a sus adversarios políticos, la que persigue a los argentinos y la que pincha teléfonos (...) en verdad ha servido más para fines políticos internos que para el desarrollo del verdadero manejo de la información que el contexto internacional requiere”¹⁹¹

Bastante interessante é a referência à SI como SIDE, sua sigla histórica, que reflete um condicionamento mental, um estigma, ainda comum na Argentina contemporânea, inclusive em jornais, revistas e livros.

O governo Kirchner dava, também, sinais de animosidade contra o regime militar e seus partícipes. Uma das medidas mais surpreendentes nesse sentido foi a aprovação parlamentar, em 12 de agosto de 2003, da nulidade das Leis do *Punto Final* e da *Obediencia Debida*, bem como a adesão argentina à Convenção Internacional sobre Crimes de Lesa Humanidade. O governo não daria vazão, contudo, aos rumores de que demitiria todos os funcionários da SI com mais de 30 anos de antiguidade, livrando assim o órgão de um quadro de pessoal “viciado” por práticas anti-democráticas¹⁹².

Mesmo assim, Kirchner havia assumido com um discurso austero e assim procedeu no começo de seu mandato. Os gastos da SIDE foram reduzidos drasticamente e somente eram disponibilizados aqueles recursos necessários à manutenção da estrutura e à realização de trabalhos já existentes. Contraditoriamente, o orçamento nesse ano havia aumentado de 168 para 238 milhões de pesos e o câmbio já não era mais instável, o que deixava muitos questionamentos a respeito de como poderia haver mais recursos previstos e menos recursos disponíveis. Aparentemente, o uso de fundos sigilosos para financiar a corrupção continuou no mandato do novo presidente.¹⁹³

Outra prática que persistiu foi o uso político do órgão para obter informações privilegiadas a respeito de políticos rivais, dos ministros da *Corte Suprema de Justicia*, banqueiros e outras figuras públicas que poderiam ameaçar o novo governo. Kirchner, todavia, não devolveria integralmente a “lealdade” aos funcionários da SIDE. Em meados de 2003, firmou um decreto autorizando quaisquer servidores a prestar depoimentos à justiça a respeito do caso AMIA, violando-se pela primeira vez o sigilo pessoal dos agentes do órgão.¹⁹⁴

Em dezembro de 2003, Acevedo deixou a SIDE para assumir o governo da

¹⁹¹ Fonte: jornal *La Nación*, edição de 19 de outubro de 2003, *Apud* CUNHA, Paulo J. da. **Legados Autoritários e Consolidação Democrática**: inteligência estratégica no Brasil e na Argentina. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília. Brasília, 2004, p.64

¹⁹² YOUNG, 2007, p.34

¹⁹³ *Ibid.*, pp.269-270

¹⁹⁴ *Ibid.*, pp.270-275

provincia de Santa Cruz e em seu lugar assumiu Héctor Icazuriaga, governador da provincia desde a saída de Kirchner. Sob seu mando, “*el poder de la SIDE no paró de crecer. Siguió controlando a los movimientos piqueteros, monitoreando a la oposición, acumulando carpetas de enemigos y hasta de aliados*”¹⁹⁵. Nesse período, a *Secretaría* passou a realizar verificações de idoneidade sobre policiais da *Policía Federal* e aspirantes a oficial-general das Forças Armadas, efetivamente vetando promoções e desencadeando demissões daqueles que possuíam “manchas” em seu passado, desde corrupção até ter participado de cursos da Escola das Américas, propagadora de ideais vinculados à Doutrina de Segurança Nacional.¹⁹⁶

A presença de ex-militares e, principalmente, de ex-torturadores foi também tema de diversos escândalos na história recente da SIDE e da SI. Um artigo de 10 de junho de 2003 assinado por Juan Galdenzi a respeito da atuação da inteligência nos governos Menem, De la Rúa e Duhalde asseverava:

*“La presencia de torturadores y genocidas fue una característica sobresaliente de la gestión menemista en la SIDE. Antes de transferir el cargo a Fernando de Santibañez – el ‘señor 5’ (Secretario de Inteligencia) de Fernando de la Rúa –, su antecesor, Hugo Anzorreguy, renovó los contratos de los ex represores coronel Oscar Pascual Guerrieri, torturador de los campo de concentración Quinta de Funes y Granadero Baigorria y Rubén Víctor Visuara, jefe operativo de la banda de Anibal Gordon y del centro clandestino de detención Automotores Orletti, una de las sedes del ‘Operativo Condor’, como se denominó el acuerdo genocida entre las dictaduras sudamericanas”*¹⁹⁷

Em 5 de maio de 2003, o governo Kirchner aprovou o *Estatuto para el Personal de la Secretaría de Inteligencia y para el Personal Civil de Inteligencia de los Organismos de Inteligencia de las Fuerzas Armadas*, que regulamenta a atuação funcional do pessoal de inteligência.

A estrutura orgânica da *Secretaría*, contudo, pouco mudou desde a aprovação da LNI. É composta por um secretário e um subsecretário, ambos indicados pelo presidente, seguidos por uma *Dirección General de Operaciones* (DGO), que é a repartição responsável pela condução das ações de inteligência e operações encobertas. A atividade finalística é ainda representada por duas subsecretarias, a de *Inteligencia Interior*, que gerencia a diretoria de contrainteligência, a DOJ e outras, e a de *Inteligencia Exterior*, responsável pelo acompanhamento de questões referentes a ilícitos transnacionais, terrorismo e outros. Complementa a estrutura os escritórios mantidos em todas as provincias argentinas e as

¹⁹⁵ Ibid., p.304

¹⁹⁶ Ibid., p.305

¹⁹⁷ Entrevista publicada no sítio da *Radio Netherlands Worldwide* (<http://www.rnw.nl>), Apud CUNHA, pp.74-75

delegações oficiais, mantidas baixo cobertura diplomática, no exterior, bem como as bases “secretas”, a mais conhecida na Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai. Estima-se que a SI conte com entre 2.500 e 3.000 funcionários, 20 a 30% deles dedicados à sua atividade-fim e 80% desses atuantes na inteligência interna¹⁹⁸.

Em termos de transparência, a gestão Kirchner deu sinais dúbios. Por um lado, o sítio virtual da inteligência (<http://www.side.gov.ar>) foi descontinuado em função da aprovação da LNI, mas nenhum dos novos chefes da SI deu continuidade à publicidade virtual do órgão, tornando-o ainda mais secreto para os próprios argentinos. Por outro, foi relançada a *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*, que tentava retomar o diálogo com as instituições acadêmicas argentinas e, em certa medida, com a sociedade.

No entanto, essas medidas seriam eclipsadas pelos escândalos e suspeitas envolvendo a SI. Em 25 de julho de 2004, o então recém-demitido ex-*ministro de Justicia*, Gustavo Béliz, apareceu em um programa televisivo para denunciar, enquanto exibia uma foto do *director general de Operaciones* da SI, Antonio Horacio Stiuso, que “- *A mí me han echado del gobierno. Y me han echado por nombrar la palabra maldita de la política argentina. La palabra SIDE* (sic). (...) *nadie parece controlar a la SIDE, que tiene como rehén o cómo cómplice al gobierno*”¹⁹⁹. Enquanto ministro, Béliz foi responsável por investigações contra a corrupção no Judiciário e pela condução das forças de segurança argentinas em um contexto de crise econômica e incremento no número de delitos, inclusive dos especialmente traumáticos sequestros extorsivos, a maior parte deles solucionados pela SI²⁰⁰.

A *Secretaría* no governo Kirchner seria marcada por outras declarações de desconfiança da imprensa e, de certo modo, da sociedade. Dois dos principais jornais argentinos afirmariam nesse período que a “(...) *SIDE* (sic) (...) *sigue siendo fuente de las peores sospechas por parte de la opinión pública*”²⁰¹, “*una caja negra para el financiamiento de la política*”²⁰². Similarmente, o filme *Tiempo de Valientes*, de Damian Szifron, tratou a rivalidade entre a polícia federal argentina e a SI, essa última representada por personagens sinistros e corruptos.

¹⁹⁸ YOUNG 2007, p.24; SECRETARÍA DE INTELIGENCIA. Perfil disponível em <http://www.mundoandino.com/Argentina/Secretaria-de-Inteligencia> (sem paginação). Acesso em 15 out. 2009

¹⁹⁹ YOUNG Op.Cit, p.15

²⁰⁰ Ibid., p.16

²⁰¹ EDITORIAL. **LA NACIÓN**, Buenos Aires, 19 set. 2006. Disponível em <http://www.lanacion.com.ar>. Acesso em 30 out. 2009

²⁰² Gastos reservados, esa caja amparada por el secreto. **CLARÍN**, Buenos Aires, 13 fev. 2005. Disponível em <http://www.clarin.com.ar>. Acesso em 30 out. 2009

Em 2006, Néstor Kirchner foi sucedido na Presidência por sua esposa Cristina Fernández Kirchner, que fora deputada nacional entre 1997 e 2001 e senadora entre 2001 e 2005. Para chefiar a *Secretaría*, a presidente escolheu Héctor Icazuriaga, dando continuidade às políticas inauguradas por seu marido. A inteligência desde então viveu poucas mudanças institucionais e continua sendo acusada de abusos e atuação politizada. Como aponta Young, “*cada vez que en la Argentina ocurre algo para lo que no encontramos una explicación razonable, salvamos el problema con los servicios. Seguro que fueron ellos.*”²⁰³

Um dos sinais mais claros de continuidade reside no tratamento midiático, e mesmo acadêmico, ao órgão, que segue sendo referenciado pela sigla SIDE, ex-SIDE ou outras referências pejorativas²⁰⁴, e a seus funcionários, identificados como *espías*, uma alusão por vezes relevada dada a crença popular que equivale inteligência e espionagem, mas que reflete também as percepções da imprensa quanto à forma de atuação do órgão. Um “espião” atua, por definição, em outro Estado, daí a espionagem ser tipificada como crime em diversos países. Um espião que atua internamente é, portanto, um agente de interesses escusos e seu trabalho, criminoso.

Destacamos positivamente a incorporação no *Código Penal* argentino (Lei nº 11.179, de 21 de dezembro de 1984) de um Capítulo dedicado aos crimes de associação ilícita terrorista e financiamento do terrorismo. Em seu artigo 213 *ter.*, o crime é tipificado como “*asociación ilícita cuyo propósito sea, mediante la comisión de delitos, aterrorizar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo*”, desde que apresente um plano de ação destinado à propagação do ódio religioso, étnico ou político, esteja organizado em redes operacionais internacionais e disponha de armas de guerra, explosivos, agentes químicos ou bacteriológicos ou qualquer outro meio que ponha em perigo a vida ou integridade de pessoas. Contraditoriamente, não há qualquer menção a um crime de espionagem no Código.

Outro aspecto positivo para a inteligência argentina sob a gestão de Cristina Kirchner foi o fortalecimento orçamentário da SI. Em um movimento que acompanhou a expansão do *Presupuesto de la Administración Nacional*, a inteligência argentina conta com um orçamento relevante em comparação com o montante total destinado ao Poder Executivo. Ademais, a proporção entre despesas com pessoal e as rubricas destinadas aos gastos com manutenção (limpeza, energia elétrica, água etc), reformas estruturais, compra de material

²⁰³ YOUNG 2007, p.13

²⁰⁴ Um dos principais livros a respeito da história da inteligência na Argentina foi escrito pelo jornalista Jorge Daniel Boimvaser e é intitulado “*Los Sospechosos de siempre*”. Similarmente, o acadêmico Enrique Martínez Codó publicou em 2006 um artigo intitulado “*La Secretaría de Inteligencia (S.I.) – ex SIDE –*”.

permanente (veículos, computadores etc) e a atividade finalística dá indícios de que a SI consegue investir em inteligência relativamente dispendiosa e que tem recursos para atuar externamente, ainda que em níveis naturalmente inferiores aqueles dos países que investem massivamente nessa área, como os Estados Unidos, o Reino Unido, a França, a Alemanha, Israel e outros.

Tabela 1 – Orçamento da *Secretaría de Inteligencia* (2006-2009)

Ano	Orçamento SI (em pesos)		Orçamento do Poder Executivo (em pesos)*
	Despesas correntes e investimento (% total da SI)	Total (% Executivo)	
2006	180 milhões (42,8%)	420,2 milhões (0,46%)	91,6 bilhões
2007	200 milhões (42,4%)	471,3 milhões (0,42%)	110,6 bilhões
2008	355,6 milhões (56,7%)	627,5 milhões (0,39%)	158,1 bilhões
2009	328,3 milhões (39,9%)	823,3 milhões (0,37%)	219,3 bilhões

Fonte: *Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. República de la Nación Argentina*. Disponível em <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2009/leydosnueve.html>

* O cálculo do orçamento do Poder Executivo foi feito com base no *Presupuesto de la Administración Nacional*, excluídas as rubricas referentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público, o que aproxima o modelo orçamentário argentino do brasileiro.

4. A AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA: CONSTRUÇÃO DE UM SERVIÇO DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO VOLTADO PARA DENTRO

Este capítulo é dedicado ao processo constitutivo do serviço de inteligência brasileiro e à sua conseqüente evolução dentro de dois momentos democráticos intercalados por um período autoritário de cunho militar. Buscamos identificar assim as bases históricas que influenciam nossas variáveis e testam a hipótese delineada na Introdução. Informamos que eventuais lacunas de conhecimento na história da inteligência brasileira serão supridas pela obra do jornalista Lucas Figueiredo²⁰⁵, o qual logrou acumular uma quantidade surpreendente de documentos históricos, muitos dos quais sigilosos, que como veremos em muito contribuirão para contornar os desafios representados pela destruição de arquivos de inteligência durante o período ditatorial e pela legislação referente ao sigilo ora vigente.

4.1. 1927-1946: ARRANJOS EMBRIONÁRIOS

O processo constitutivo da atividade de informações no Brasil inicia-se em 1927, com a edição do decreto nº 17.999, de 29 de novembro, que criava o Conselho de Defesa Nacional (CDN), órgão consultivo vinculado à Presidência da República que ordinariamente se reunia duas vezes ao ano e ao qual competia o “estudo e coordenação de informações sobre todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da Pátria”. O CDN foi instituído pelo governo Washington Luís em um período de tensões, que incluíam internamente a eclosão do movimento tenentista e subsequentemente da chamada “Coluna Prestes”, em 1924; o fortalecimento do movimento operário e a criação do Partido Comunista Brasileiro (PCB, em 1922); a desfederalização da política de suporte ao café; e a decadência do acordo político conhecido como “política do café com leite”, que previa a alternância na Presidência entre políticos paulistas (café) e mineiros (leite).²⁰⁶

Externamente, a Revolução Russa, em 1917, incentivava a desconfiança contra a expansão mundial do marxismo; o fortalecimento do Estado alemão e sua insatisfação com

²⁰⁵ FIGUEIREDO, Lucas. **Ministério do Silêncio**. São Paulo: Record, 2005

²⁰⁶ FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006, pp.170-180

as reparações exigidas pelo Tratado de Versalhes, bem como a manutenção de um espírito retrógrado de Concerto Europeu, fragilizavam a Liga das Nações; e a economia mundial enfrentava os primeiros sinais do descompasso dentro das estruturas capitalistas que culminaria com a crise de 1929. Em tal contexto, países europeus como a Alemanha, Reino Unido, França e União Soviética já notavam os benefícios advindos do acesso a informações precisas e oportunas para a prevenção de crises e a antecipação de ameaças. No Brasil imperava raciocínio similar, reforçado empiricamente pela carência de informações vivida naquele período a respeito da movimentação da Coluna Prestes²⁰⁷.

Mas, antes que a CDN pudesse estruturar-se eficazmente, em 1930 findava-se o governo Washington Luís, após uma tentativa por parte desse presidente de burlar a café com leite em prol de um aliado paulista, e principiava o regime autoritário capitaneado por Getúlio Vargas, que liderara a aliança entre gaúchos e mineiros que via golpe de Estado tomou o poder, o qual traria as primeiras mudanças de impacto para a condução da atividade de informações no Brasil. Uma situação anedótica atinente à revolução de 30 é que uma reunião da CDN aconselhou o presidente a posicionar tropas em Itacaré/SP, onde o golpe seria disparado. Após movimentar 6 mil homens para o local, o governo foi informado que a revolução havia sido iniciada, em Porto Alegre/RS²⁰⁸.

Em 1934, Vargas institui o decreto nº 23.873, de 15 de fevereiro, o qual atribuiu à CDN a missão de “resolver do melhor modo as questões relativas à defesa nacional”. O mesmo instrumento criou ainda as Seções de Defesa Nacional (SeDN), estruturas subordinadas aos Ministérios, responsáveis pela avaliação dos temas de cada pasta sob a ótica da defesa nacional e consequente difusão dessas percepções ao CDN. Após a promulgação da Constituição de 1934, Vargas edita o Decreto nº 7, de 3 de agosto, que mudou o nome da CDN para Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN) e das SeDNs para Seções de Segurança Nacional (SSNs). A mudança de nomenclatura é emblemática, pois “o conceito de defesa é restrito (...) Ao contrário, o conceito de segurança pode ser aplicado para o tempo de guerra e da paz”²⁰⁹.

Vargas também seria o primeiro a aprovar uma Lei de Segurança Nacional (LSN), em 1935, que definia os crimes contra a ordem política e social, entre eles a greve de funcionários públicos, a provocação de animosidade nas classes armadas, a propaganda subversiva e a organização de associações ou partidos cujo objetivo era subverter a ordem

²⁰⁷ FIGUEIREDO, 2005, p.36

²⁰⁸ Ibid., p.39

²⁰⁹ NUMERIANO, 2007, p.66

política ou social. Essa medida, associada a uma tentativa frustrada de levante por parte do PCB em 1935, abriria espaço para as primeiras decisões políticas com cunho estritamente ideológico, as quais marcariam boa parte do século XX, dentre elas as medidas repressivas contra políticos aliados ao PCB e a instauração de uma Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo, em 1936.²¹⁰

Em 1937 Vargas promulgou a nova Constituição Federal do Estado Novo, a forma ditatorial de governo que o presidente inaugurava frente às ameaças subversivas, a qual instituía o Conselho de Segurança Nacional (CSN) e previa em seu artigo 162 que “todas as questões relativas à segurança nacional serão estudadas pelo Conselho de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais criados para atender à emergência da mobilização”. Apesar disso, a estrutura responsável pela condução dos trabalhos do CSN ainda era insignificante, composta basicamente por assessores que preparavam as pautas das reuniões e estudos contextualizatórios dos temas em debate²¹¹.

Em 1942, o decreto-Lei nº 4.783, de 5 de outubro, reformou o CSN, dando-lhe a seguinte estrutura: uma Secretaria-Geral, ligada à Presidência da República, uma Comissão Especial da Faixa de Fronteiras, uma Comissão de Estudo e SSNs nos ministérios civis.

Não obstante, as estruturas mantidas entre 1927 e 1946 foram apenas esforços embrionários para a conformação de uma atividade de inteligência e não possuíam meios adequados à coleta pró-ativa e mesmo à análise técnica dos dados que lhes competia trabalhar, voltando-se quase que exclusivamente a questões de “defesa da Pátria” e conjecturas originadas na percepção dos atores políticos e burocráticos da própria estrutura governamental.

4.2. 1946-1985: A ASCENSÃO DOS ÓRGÃOS DE INFORMAÇÕES E CONTRA-INFORMAÇÕES

A Segunda Guerra Mundial solidificou a importância da inteligência para o processo decisório. Seja na contenção à ameaça ideológica ou no assessoramento ao processo decisório em matérias de política externa e defesa nacional, a atividade foi percebida como parte essencial à gestão moderna do Estado em um contexto internacional reestruturado pela

²¹⁰ FAUSTO, 2006, pp.197-199

²¹¹ FIGUEIREDO, 2005, pp.41-45

mudança nos pólos de poder e pelo potencial destrutivo dos conflitos armados. Era necessário, portanto, criar ou fortalecer órgãos que coletassem e analisassem informações de interesse nacional de maneira sistemática e perene, em tempos de guerra e em períodos de paz.

4.2.1. O SFICI

Em outubro de 1945, Vargas foi derrubado por um golpe militar e o general Eurico Gaspar Dutra, antigo Ministro da Guerra de Vargas, é eleito para governar o país no imediato pós-2ª Guerra e pré-Guerra Fria. O governo Dutra considerou insuficiente grande parte da estrutura legal instaurada pela Constituição autoritária de 1937, inclusive o CSN. Pelos Decretos-Lei nº 9.775 e 9.775-A, de 6 de outubro de 1946, o Presidente da República foi incumbido de estabelecer as bases de um plano de guerra e para tanto dividiu a Secretaria-Geral do CSN em três seções, dentre as quais interessa-nos a Segunda, responsável pela coordenação do serviço de informações e contra-informações, a ser realizado por um órgão denominado Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFICI). Esse, contudo, só seria efetivamente implementado em 1958, no governo Juscelino Kubitschek.

O acirramento da Guerra Fria na década de 1950 fortaleceu tanto a necessidade de prevenção contra os riscos de “contaminação ideológica” como a pressão exercida pelos Estados Unidos em favor da criação de serviços de inteligência anticomunistas nos países localizados em sua área de influência. Em 1956, o governo JK decidiu, após gestões do Secretário de Estado norte-americano John Foster Dulles, dar corpo ao SFICI. Ao enviar a tradicional mensagem anual do Executivo ao Congresso, Juscelino descreveu entre as atribuições do CSN, e conseqüentemente da Segunda Seção e do SFICI, a defesa do país contra “ideologias extremistas”²¹². No mesmo ano foi delegada a tarefa de estruturar o novo órgão ao, então, coronel Humberto Souza Melo, o qual seguiu para os EUA em companhia dos então major Knack de Souza, delegado de polícia José Henrique Soares e do capitão Rubens Denys, para estudar junto ao *Federal Bureau of Intelligence* (FBI) e à CIA como fazer inteligência, tanto interna como externamente²¹³.

A proposta SFICI almejava atingir status equivalente ao da CIA, órgão central

²¹² FIGUEIREDO, 2005, pp.61-63

²¹³ ANTUNES, 2000, p.45

da comunidade de inteligência norte-americana. Inicialmente foi dada prioridade à coleta de dados em fontes abertas (“recortes de jornal”) e à elaboração de fichas pessoais que identificavam e qualificavam indivíduos contrários aos interesses nacionais, basicamente aqueles que professavam preferências marxistas. Posteriormente, era esperado que o órgão desenvolvesse capacidade operacional própria para atuar dentro e fora do Brasil e passasse a centralizar as informações coletadas pelos ministérios governamentais e por uma polícia federal (ainda inexistente), criando assim capacidades para romper a subordinação à Secretaria-Geral do CSN e tornar-se uma agência vinculada diretamente à Presidência²¹⁴.

Em 1958 foram editados dois Decretos relevantes ao tema tratado, de número 44.489-A, de 15 de setembro, e 45.040, de 6 de dezembro de 1958. O segundo aprovou o regulamento interno do CSN e, portanto, resumiu as alterações promovidas no período. Primeiramente, o SFICI deixou a subordinação à 2ª Seção e foi vinculada diretamente à Secretaria-Geral do CSN. Sua estrutura foi então dividida em quatro subseções: Exterior, Interior, Segurança Interna e Operações, cabendo às duas primeiras estudar e avaliar os acontecimentos externos e internos que poderiam influenciar o poder nacional, à terceira realizar o trabalho de identificação de ameaças internas ao Estado, inclusive por parte de nacionais que agiam contrariamente ao interesse nacional, e a última voltava-se à aquisição pró-ativa de informações pelo órgão e ao auxílio no planejamento e coordenação de operações realizadas por outros órgãos. Por fim, os decretos aproximavam ainda mais o modelo brasileiro da inteligência norte-americana ao criar o primeiro esboço de estrutura central de coordenação da atividade de inteligência:

“Art. 23. A coordenação das atividades de informações será estabelecida pela Junta Coordenadora de Informações (JCI), mediante fixação de medidas e missões decorrentes.

§ 1º A JCI será presidida pelo Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, e constituída pelo representante do EMFA, e de cada Estado Maior dos Ministérios Militares, dos Ministérios Cíveis, do DFSP e pelo Chefe do SFICI.”

É contraditório na literatura focada nos serviços de inteligência brasileiros se o SFICI era já em 1958 o embrião do temido Serviço Nacional de Informações (SNI), pois “com efeito, entre 1945 e 1964, o controle ideológico e a criminalização dos movimentos sociais se mantêm dentro da mesma matriz autoritária do Estado Novo”²¹⁵ ou se sua estrutura era tecnicamente inepta e analiticamente insignificante. Antunes argumenta que

²¹⁴ Ibid., pp.46-47

²¹⁵ NUMERIANO, 2007, p.71

“a diferença é encontrada entre os depoimentos dos que tiveram uma participação ativa junto ao SFICI e entre as pessoas que tiveram contato com sua estrutura após a criação do SNI. Os que atuaram na agência afirmam que ela funcionava muito bem, que estava muito bem estruturada e equipada e os que o ocuparam após o golpe, alegam que o serviço não funcionava de forma eficaz.”²¹⁶

Interessante que data desse período, mais precisamente 1955, um estudo reservado do então tenente-coronel Heitor de Almeida Herrera, que reclamava a implementação do SFICI e mencionava que um “grupo brilhante” de militares da Escola Superior de Guerra (ESG) já nessa época estudava a substituição do nem nascido SFICI por uma nova estrutura, mais congruente com a realidade interna e internacional, o qual seria chamado ‘Serviço Nacional de Informações’²¹⁷. Já em 1958, no discurso de encerramento do primeiro curso de informações promovido pela ESG, o brigadeiro João Mendes da Silva destacou o momento histórico que se vivia e anteviu que “quando estiver funcionando o Serviço Nacional de Informações (...) então se dirá que nenhum país poderá viver sem este monumento que é a informação”²¹⁸. Nem bem nascia o SFICI e o SNI já permeava o pensamento estratégico da principal escola militar brasileira.

O final da década de 1950 e o início de 60 foi um período ao mesmo tempo conturbado e representativo. Externamente, a vitória de Fidel Castro e sua Revolução Cubana, em 1959, alavancaram os receios de contaminação ideológica na América Latina. Internamente, Jânio Quadros renunciava à Presidência da República em condições atípicas e abria espaço para que seu vice, João Goulart, governasse o país. Entre as idas e vindas políticas que fizeram o país passar do presidencialismo ao parlamentarismo e de volta ao presidencialismo, passou a chefiar o gabinete da Secretaria-Geral do CSN o coronel Golbery do Couto e Silva, oficial de informações do Exército com atuação na 2ª Guerra Mundial e grande prestígio na ESG. Entre suas atribuições estava coordenar o SFICI, e para realizá-las cercou-se de oficiais de sua confiança, entre eles um futuro presidente, o então tenente-coronel João Baptista Figueiredo²¹⁹.

Em 1964, o governo João Goulart perdeu o resto de sustentação que tinha entre as elites políticas, econômicas e militares. Mais uma vez na história brasileira, as Forças

²¹⁶ ANTUNES, 2000, p.50

²¹⁷ HERRERA, Heitor de Almeida. A Conjuntura Nacional – Fatôres Militares – Informações e Contra- Informações. Monografia do Curso Superior de Guerra (Reservado). Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1955, *Apud* FIGUEIREDO, 2005, pp.57-58

²¹⁸ SILVA, João Mendes da (Brigadeiro). Conferência de abertura do curso piloto de informações. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1958. *Apud* FIGUEIREDO, 2005, p.70

²¹⁹ FIGUEIREDO, Op.Cit., pp.93-96

Armadas protagonizavam um *putsch* para substituir um governo legítimo²²⁰. Dessa vez, o movimento extender-se-ia por duas décadas, sob o formato de um regime militar autoritário. O papel do SFICI no golpe de 64 é controverso. Para alguns, principalmente a oficialidade, o órgão foi ineficaz ao não notar a gestação do golpe e notificar o presidente em tempo hábil. Para outros, o CSN recebeu as informações referentes à existência de planos para um golpe de Estado, mas a Secretaria-Geral teria impedido seu repasse à presidência por estar ideologicamente comprometida com os grupos descontentes, ou por acreditar serem alarmistas as informações do órgão²²¹.

4.2.2. O SNI

Uma vez desencadeado o golpe de 64, ficou evidente para o novo governo a necessidade de estruturar um serviço de inteligência eficiente, capaz de conter as ameaças que na sua percepção haviam motivado o movimento revolucionário. O projeto de criação do Serviço Nacional de Informações (SNI), idealizado pelo general da reserva Golbery do Couto e Silva, foi apresentado pelo presidente Humberto de Alencar Castelo Branco em 11 de maio de 1964, justificado pela insuficiência operacional do SFICI e pela necessidade de criação de um órgão eficiente com acesso direto ao seu usuário final, o presidente da República²²². Como afirma Fico, a história do regime militar pode ser entendida como “sendo a trajetória do surgimento, consolidação, institucionalização e decadência (...) das chamadas ‘comunidades de segurança e informações’”²²³.

A Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964, criou o SNI. O novo órgão estava subordinado diretamente à Presidência da República e subsidiária também o CSN em questões atinentes à segurança nacional. De acordo com o artigo 2º da lei, “O Serviço Nacional de Informações tem por finalidade superintender e coordenar, em todo o território nacional, as atividades de informação e contra informação, em particular as que interessem à

²²⁰ Anteriormente, as Forças Armadas haviam protagonizado o golpe de 1889, que resultou na Proclamação da República, participado da revolução que derrubou Washington Luís (1930), apoiado o “auto-golpe” de Getúlio Vargas (1937) e pressionado o mesmo Vargas a renunciar (1954). Além disso, facções minoritárias das Forças Armadas participaram de uma revolta militar liberal, o Movimento Tenentista (1924) e de duas revoltas militares de caráter golpista, Jacareacanga (1956) e Aragarças (1959).

²²¹ ANTUNES, 2000, p.50; FIGUEIREDO, 2005, pp.111-115

²²² ANTUNES, Op.Cit., p.51

²²³ FICO, Carlos. **Além do golpe**: Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. Rio de Janeiro: Record, 2004, p.72

Segurança Nacional”. A estrutura do órgão englobaria o espólio do SFICI e compreendia uma Chefia, uma Agência Central, localizada no Distrito Federal, e Agências Regionais, em localidades não discriminadas nesse ato. Ao Chefe do SNI foram dadas honras e prerrogativas de Ministro de Estado e o pessoal que comporia o serviço seria contratado diretamente, requisitado junto a outros órgãos civis e militares ou contratados pelo período necessário à execução de uma tarefa técnica específica. Por fim, o parágrafo 2º do artigo 4º da lei isentava o SNI de “quaisquer prescrições que determinem a publicação ou divulgação de sua organização, funcionamentos e efetivos”. Assim começava o principal órgão da história da inteligência brasileira, com missões vagas e poderes imprecisos e incontroláveis.

Em 10 de dezembro de 1964, o Decreto nº 55.194 aprovou o regulamento interno do SNI. Esse instrumento previu a criação de quantas Agências Regionais fossem necessárias, a serem localizadas em capitais estaduais ou cidades consideradas importantes pelo órgão, as quais poderiam ser criadas e extintas por ato do Ministro-Chefe do SNI. As duas primeiras seriam no Rio de Janeiro e em São Paulo, principais cidades brasileiras, além da Central, em Brasília. Destaca-se na criação das Agências Regionais a adoção de uma lógica funcional de “presença territorial” similar àquela praticada pelas Forças Armadas. Numeriano argumenta que

“esse mimetismo pode ser caracterizado como um efeito orgânico de uma causa doutrinária implícita: já nos anos 50, a atividade de Inteligência começou a reproduzir doutrinariamente as idéias da política de poder (geopolítica, econômica, militar etc) das elites civis e militares do país”.²²⁴

A Agência Central era dividida em Chefia e 3 seções: Informações Estratégicas, Segurança Interna e Operações Especiais. A primeira era responsável por, em essência, “planejar a pesquisa e a busca de dados tendo em vista proceder aos levantamentos estratégicos das áreas que lhe forem determinadas” pelas Instruções Gerais do SNI, documento de circulação interna e restrita. À seção de Segurança Interna, cabia “identificar e avaliar os antagonismos, existentes ou em potencial, que afetem a segurança interna”. E à seção de Operações Especiais competia “realizar a busca especializada de informes, quando não for possível ou conveniente obtê-los por meio dos órgãos de cooperação e colaboração” e “participar do planejamento de operações a ser realizado com outras Agências ou com outros órgãos governamentais, tendo em vista um objetivo comum”. Como notado, mesmo o regulamento interno era um instrumento redigido de maneira imprecisa e permissiva, uma

²²⁴ NUMERIANO, 2007, p.74

característica que já vimos nas estruturas anteriores e que será observada até o presente.

O SNI teve sua estrutura ampliada em 1967, por meio do Decreto nº 60.940, de 4 de julho. Esse ato transformava as antigas Seções de Segurança Nacional dos ministérios civis em Divisões de Segurança e Informações (DSIs), “subordinados diretamente aos respectivos Ministros de Estado e (que) mantém estreita colaboração com a Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional e com o Serviço Nacional de Informações, aos quais prestarão tôdas as informações que lhes forem solicitadas”. Na prática, as DSIs, juntamente com as Assessorias de Segurança e Informações (ASIs) nas agências governamentais e empresas públicas, eram responsáveis pelo assessoramento ao SNI com relação a temas de interesse nacional que eram influenciados pelo ministério e, posteriormente, pela identificação de comportamentos hostis ao regime, nomeadamente a adesão ao pensamento político marxista.

Pouco antes de deixar o poder, Castelo Branco assinou o Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967, a segunda Lei de Segurança Nacional (LSN). Em seus 68 artigos, a LSN estipula as bases para a preservação da segurança externa e interna, o que inclui a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva. Em outras palavras, a LSN tratava, além de temas consensuais, como a punição a atos de espionagem e atos individuais que resultem em invasão militar, declaração de guerra ou represálias por parte de potências estrangeiras, de questões tipicamente ideológicas, como a repressão à propaganda estrangeira subversiva e aos grupos que advogassem ou praticassem atos armados contra o Estado autoritário.

O ano de 1968, já no mandato do general de linha dura Arthur da Costa e Silva, representou um *turning point* na condução da atividade de inteligência no período autoritário. O regime até então esteve voltado à estabilização política e econômica e o SNI esteve focado na coleta e análise de informações estratégicas. Nesse ano, a adoção de uma estratégia de sequestros políticos pelos movimentos de esquerda, associado aos já comuns roubos a bancos para financiar atividades subversivas e às crescentes manifestações de descontentamento popular com os rumos repressivos do regime, contribuiu para a visão defendida por militares de linha dura de que a estabilidade política do Estado estava ameaçada e que a solução para o problema passaria necessariamente pelo recrudescimento das ações de “limpeza ideológica”. Costa e Silva aprofundaria o conceito por trás do SNI, mas para tanto precisou demitir o general Golbery do Couto e Silva e colocar em seu lugar o general Emílio Garrastazu Médici, que o sucederia na Presidência.

Nesse ânimo foi editado o Ato Institucional nº 5 (AI-5), em 13 de dezembro, o

qual abriu caminho para o emprego das Forças Armadas no combate direto às organizações subversivas e conformou a pedra fundamental do estigma contra o SNI e a atividade de inteligência, posta a partir de então a serviço da coleta de informações para os órgãos repressivos²²⁵. O regime endureceu, passou a combater a luta armada promovida por movimentos de esquerda e a reprimir idéias e indivíduos considerados hostis ao Estado brasileiro. Desse período até o fim da década de 1970 o SNI agiu conjuntamente com o Centro de Informações do Exército (CIE), o Centro de Informações da Marinha (CENIMAR) e o Núcleo do Serviço de Informações de Segurança da Aeronáutica (N-SISA), reestruturado em 1970 para Centro de Informações e Segurança da Aeronáutica (CISA), de modo a destinar a maior parte de seus recursos humanos e financeiros ao combate à ameaça comunista²²⁶. Nesse momento, o Estado, por meio das Forças Armadas, passou não só “a controlar a oposição armada, mas também a controlar a própria sociedade”²²⁷.

O papel do SNI nesse período foi e é motivo de controvérsias nos meios políticos, na caserna, na academia e nos órgãos de inteligência que o sucederam. É de certo modo ponto pacífico que, como diz Antunes, o SNI não era o “lugar por excelência` das prisões e torturas”²²⁸, mas pouco é sabido sobre a atuação de oficiais do órgão em interrogatórios, vigilâncias com fins de prisão e, principalmente, em ações clandestinas que tentavam tanto comprometer a capacidade de organizações de esquerda no auge do “ardor subversivo” como reativar a caça aos comunistas nos últimos anos do regime autoritário, quando as lideranças revolucionárias “talvez não enchessem uma kombi”²²⁹. Como afirma Lucas Figueiredo, “o SNI passou à história com o estigma de ter realizado operações que envolveram tortura, morte e desaparecimento. A rigor, isso não aconteceu. O *Serviço* não encostava num único fio de cabelo dos subversivos. Sua função era outra: alimentar, com dados, a *comunidade de informações*, ou seja, entregar os inimigos do governo, numa bandeja, aos encarregados diretos da repressão.”²³⁰

Em 1969 o presidente Costa e Silva foi impedido em função de sua saúde debilitada e em seu lugar assumiu o também general Emílio Médici, então chefe do SNI. Para chefiar o órgão, Médici escolheu o general Carlos Alberto Fontoura, que se manteria no cargo

²²⁵ ANTUNES, 2000, pp.76-77; MORAES, Glauco. Cultura e Inteligência no Brasil – Percepções Estratégicas. In: SWENSON, R. G e LEMOZY, S. C. (Coords.), 2009, pág. 220

²²⁶ ANTUNES, Op.Cit., p.54

²²⁷ D'ARAÚJO Maria Celina, SOARES, Gláucio Ary Dillon e CASTRO, Celso (orgs.). A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995. *Apud* ANTUNES, Op.Cit., p.82

²²⁸ ANTUNES, Op.Cit., p.82

²²⁹ FIGUEIREDO, 2005, p.414

²³⁰ *Ibid.*, p.221

até 1974, vivenciando os momentos mais agressivos da repressão.²³¹

Em 16 de junho de 1970, foi editado o Decreto nº 66.732, que aprovava o primeiro Plano Nacional de Informações, o qual visava orientar a coleta de informações e a difusão de informes das Agências Regionais e órgãos governamentais à Agência Central e dessa à Presidência da República. O Plano determinava também a elaboração de uma “doutrina nacional de informações” que orientasse conceitual e tecnicamente a coleta e análise de informações na comunidade de informações brasileira. Em 1970 o conhecimento especializado em inteligência ainda era muito restrito, limitado a alguns cursos básicos na Escola Superior de Guerra (ESG) e no Centro de Estudos e Pessoal do Exército (CEP), o que criou questionamentos quanto a quem ou qual órgão seria capaz de elaborar uma doutrina satisfatória. Mais ainda, o novo contexto de combate à luta armada demandava conhecimentos nas técnicas de guerra de guerrilha que vinham surtindo efeito nas revoluções socialistas promovidas na Rússia, China, Cuba e Coreia do Norte, até então pouco estudadas e ainda menos compreendidas pelas instituições militares, todas adeptas de conceitos clássicos de combate.

Como saída à necessidade de elaboração de uma doutrina de informações eficiente, bem como à carência de cursos de capacitação especializados em inteligência e contrainteligência e aos novos desafios representados pelas propostas de guerra irregular promovidas pelos movimentos marxistas, optou-se então pela criação de um centro educacional voltado exclusivamente para a atividade de inteligência (informações), a Escola Nacional de Informações (ESNI). Oficiais militares foram enviados aos EUA e Reino Unido e outros países para aprenderem técnicas operacionais atualizadas, como interrogatório e emprego de meios técnicos. Em 31 de março de 1971, o Decreto nº 68.448 criou a ESNI, subordinada ao Ministro-Chefe do SNI, dando-lhe a competência para “preparar civis e militares para o atendimento das necessidades de informações e contrainformações do Sistema Nacional de informações”, “cooperar no desenvolvimento da doutrina nacional de informações” e “realizar pesquisas em proveito do melhor rendimento das atividades do Sistema Nacional de Informações”.

Destaca-se, ainda, entre as disposições do Decreto nº 68.448, o artigo 3º, o qual prevê a nomeação do Diretor da ESNI pelo presidente da República, a partir de uma lista tríplice de Oficiais Gerais-de-Brigada, ou equivalente, da Ativa das Forças Armadas. Essa previsão demonstra a importância relativa da Escola para o regime, que nela centralizou as atividades de ensino da inteligência, absorvidos os cursos ministrados em outras instituições,

²³¹ FICO, 2004, p.79

e de criação de um “pensamento brasileiro” para a atividade.

A ESNI cumpriu durante a década de 1970 as missões para as quais foi implementada. Em 1973 criou em caráter experimental uma doutrina de informações, a qual seria oficializada pela Portaria SNI nº 626, de 10 de dezembro de 1976, que publicava o primeiro Manual de Informações da ESNI. Ao mesmo tempo, a escola formava aproximadamente 120 alunos por ano e contribuiu para o enfraquecimento e posterior extinção dos movimentos armados revolucionários urbanos e rurais que eclodiram entre o final da década de 1960 e 1974, quando a Guerrilha do Araguaia foi desmontada²³². Dentre os conceitos apresentados pela nova doutrina, destacar-se-ia aqueles vinculados ao combate ao “inimigo interno”, que

“É o agente das ações que visam a eclosão da perturbação da ordem ou da luta interna, caracteriza-se por indivíduos, grupos ou entidades, existentes no país, empenhados em atividades ilegais, subversivas ou violentas que visam a impedir ou dificultar a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais. Em sua forma mais ameaçadora, pode agir com finalidades revolucionárias de implantação de ideologias totalitárias, particularmente pela utilização da Guerra Revolucionária.”²³³

Entre o final das décadas de 1960 e 70 o SNI realizou seu principal movimento de recrutamento de pessoal qualificado. Os prospectos eram selecionados entre jovens oficiais das Forças Armadas, principalmente do Exército, escolhidos “a dedo” para participar em um curso de informações que durava entre 6 meses e um ano. Se qualificados, eram convidados a integrar os quadros da instituição, que nessa época priorizava sobretudo a competência técnica de seus servidores, engajados como estavam no combate a um inimigo supostamente onipotente²³⁴. Contudo, era na prática e não nos bancos da ESNI que os servidores da inteligência aprendiam seu ofício, caracterizado como era, e ainda é, por nuances que só podem ser aprendidas empiricamente, via tentativa e erro, e evoluções que fogem à capacidade escolástica de teorização.

A segunda metade da década de 1970 sinalizou um princípio de flexibilização do regime, por iniciativa pessoal do presidente Ernesto Geisel, que propunha uma abertura “lenta, gradual e segura”, e tornava latente a tensão entre os militares que queriam devolver o poder à sociedade no curto prazo e aqueles que acreditavam que a intervenção militar no governo ainda não fora capaz de promover os avanços políticos e econômicos que o país

²³² ANTUNES, 2000, p.58

²³³ Serviço Nacional de Informações (SNI). Nota de aula 01-01-00. Segurança Nacional. 1978. *Apud* Numeriano, 2007, p.75

²³⁴ FIGUEIREDO, 2005, p.198

precisava. Mais ainda, tocava a independência alcançada pela comunidade de informações e pelos órgãos de repressão, cujos membros pertenciam ao estrato militar, mas ao mesmo tempo não respondia a esse. Era necessário restaurar a hierarquia e promover uma “volta dos militares aos quartéis”²³⁵.

A contradição entre a democracia e a continuidade era mais clara na comunidade de informações, que então passou a criar “inimigos imaginários, usando, para tanto, pessoas e instituições reais”²³⁶ que justificassem a manutenção de suas estruturas e do poder político por elas alcançado²³⁷. Geisel, em um dos movimentos dúbios que qualificariam seu governo, nomeou para a chefia do SNI o general João Baptista Figueiredo, que no futuro o sucederia na promoção da abertura política, mas então agarrava-se à idéia de “perigo comunista” e defendia a preservação e valorização da comunidade de informações.

Entre medidas de controle político, como o “Pacote de Abril” de 1977, que previa eleições indiretas para os governos estaduais, eleições indireta para um terço do Senado e mandato de seis anos para o presidente que o sucederia, e ações de domesticação da caserna, como a demissão do general Frota, líder dos militares descontentes com a abertura do regime, Geisel solidificou o poder que exercia; “colocando-se na posição de árbitro do gradualismo, estava a um só tempo descomprimindo o processo e cristalizando na sua vontade o arbítrio da ditadura. (...) Queria menos ditadura tornando-se mais ditador”²³⁸. Nesse contexto, o SNI informava o presidente tudo a respeito de todos, governistas e oposicionistas, grevistas e empresários, produção e consumo, sociedade e os riscos provenientes do “movimento gay”²³⁹.

Em 1979, ascende à Presidência o último governante militar do golpe/revolução de 64. Contraditório como a gestão Geisel, o governo João Baptista Figueiredo ao mesmo tempo sancionava a Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, que concedeu anistia aqueles (da oposição ou do governo) que haviam cometido crimes políticos ou conexos, exceção aos que praticaram atos terroristas, sequestros e assaltos politicamente motivados, entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, capitaneava os arranjos finais da liberalização e expandia o SNI por meio do Decreto nº 82.379, de 4 de outubro de 1978, que aprovava novo regulamento interno (sigiloso). Após essa reforma, o órgão, que deveria logicamente comprimir sua estrutura em consonância com a perda da missão de combate ao inimigo interno, ganhou mais

²³⁵ FAUSTO, 2006, p.271

²³⁶ ANTUNES, 2000, p.84

²³⁷ NUMERIANO, 2007, p.191

²³⁸ GASPARI, Elio. **A Ditadura Encurralada**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2004, p. 35

²³⁹ FIGUEIREDO, 2005, p.250

recursos, pessoal e poder.

No último período autoritário, o SNI logrou criar uma unidade médico-odontológica própria, uma unidade de operações especiais e clandestinas, o Centro de Pesquisa de Segurança e Comunicações (CEPESC), especializado em tecnologias de comunicação sigilosa e criptografia, e um canal de televisão, utilizado pelo presidente Figueiredo para fazer pronunciamentos à população. Estima-se que o corpo funcional era, então, de quase 5 mil servidores. Os únicos “retrocessos” no período foram a limitação do tempo de permanência de militares no quadro funcional do SNI por no máximo dois anos e o rebaixamento da patente máxima dos cargos de sub-chefe da Agência Central e chefe das Agências Regionais São Paulo e Rio de Janeiro de general para coronel²⁴⁰.

Nos momentos finais do regime, os serviços de inteligências, tanto o SNI como seus congêneres militares, passaram a subverter seu mandato legal e a atuar, oficialmente, à revelia dos interesses governamentais e do processo de reabertura democrática. Enquadram-se nesse ímpeto as tentativas de reativar os receios anti-revolucionários por meio de ações “terroristas de direita”, como a explosão de bombas em bancas de jornais, na Associação Brasileira de Imprensa (ABI), na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e no Riocentro e do assassinato de Alexandre von Baumgarten, todos com indícios de participação da estrutura repressiva do Estado autoritário, inclusive do general Newton Cruz, chefe da Agência Central do SNI.

Os dois últimos atos receberam maior destaque. O caso Riocentro, ocorrido em 30 de abril de 1981, refere-se à explosão mal-sucedida de uma bomba num carro ocupado por dois militares, além de um segundo artefato mais distante, nas imediações de um evento musical comemorando o dia do trabalho. O Inquério Policial Militar (IPM) instaurado para apurar o incidente concluiu que as bombas eram de autoria de grupos de esquerda, em um dos poucos casos em que mesmo fontes militares admitem o envolvimento, ilícito, de agentes da comunidade de informações na condução de um ato violento²⁴¹. O caso Baumgarten, ocorrido em 22 de outubro de 1982, envolveu a morte do jornalista, antigo colaborador do SNI e dono da revista “O Cruzeiro”, favorável ao governo autoritário, que pouco antes havia denunciado irregularidades nas ações praticadas pelo órgão.

Data do mesmo período de decadência do regime autoritário a degradação dos mecanismos de seleção de quadros do SNI. À medida que os cursos de informações automatizavam-se, o processo de abertura aprofundava-se e o SNI burocratizava-se, mais alunos buscavam esses conhecimentos como forma de ingressar em uma carreira

²⁴⁰ ANTUNES, 2000, p.59; FIGUEIREDO, 2005, pp.295-302

²⁴¹ ANTUNES, Op.Cit., p.93

financeiramente mais interessante que o serviço militar. E como de costume, a praxe burocrática brasileira logo superou o zelo seletivo, dando início às contratações por indicação, feitas por parentes e amigos pertencentes às Forças Armadas ou ao próprio SNI²⁴². Apesar de refutada pelos quadros oriundos do período final do SNI, é provavelmente verdadeira a tese de que as gerações de servidores contratados pelo órgão nos seus últimos 10 anos de vida atendiam mais a políticas de “cabide de emprego” do que à excelência funcional pregada no final da década de 1960 e grande parte da década de 70. De certo modo, a abertura desvirtuara o SNI, que se burocratizava à medida que o país parecia prescindir de sua atuação e existência.

4.3. 1985 – 2009: INDECISÃO POLÍTICA, ACEFALIA TÉCNICA E ACAUTELAMENTO CIVIL DA INTELIGÊNCIA NA VIVÊNCIA DEMOCRÁTICA

A eleição de Tancredo Neves como primeiro presidente civil do retorno à democracia, em 1985, atiçou expectativas de vida nova para o Estado brasileiro. O novo regime principiava, contudo, vinculado a uma série de legados aceitos pela elite política civil como parte das negociações hegemônicas pelos militares para devolução do poder. O acordo de transição incluía a não convocação de uma assembléia constituinte exclusiva e a manutenção de leis do regime militar, como a Lei de Segurança Nacional, as leis anti-greves, as leis de controle da imprensa e de limitações à ação do Congresso. A saúde debilitada de Tancredo fragilizaria ainda mais a transição, obrigando o vice, José Sarney, a assumir a Presidência em um contexto de instabilidade política e incertezas quanto ao próximo movimento das Forças Armadas. Não era possível, portanto, ao novo governo elaborar medidas de controle sobre os militares. Foi dada a Sarney, a “cautela” do governo brasileiro, mas somente em 1989 o poder político ficaria em mãos civis com liberdade para questionar as prerrogativas e privilégios castrenses no regime democrático.²⁴³ Como afirma Fausto,

“A transição brasileira teve a vantagem de não provocar grandes abalos sociais. Mas teve também a desvantagem de não colocar em questão problemas que iam muito além da garantia de direitos políticos à população. (...) o fim do autoritarismo levou o país mais a uma ‘situação democrática’ do

²⁴² FIGUEIREDO, 2005, p.235

²⁴³ CUNHA, 2004, pp.44-45

que a um regime democrático consolidado.”²⁴⁴

4.3.1. Ocaso do SNI

O fim do regime autoritário-militar não significou, portanto, o fim das estruturas autoritárias militarizadas. Pelo contrário, “a transição afiançada pelos militares vai manter a hegemonia de um *ethos* militar na Inteligência civil”²⁴⁵. O SNI continuou sob o governo Sarney, advogando uma agenda mais coerente com o contexto interno de eliminação do perigo comunista e o momento internacional de enfraquecimento da Guerra Fria, que incluía a espionagem internacional, industrial, os problemas de fronteira e outros. Quando as primeiras eleições diretas da redemocratização aconteceram, em 1989, o SNI passava por uma proposta de reformulação institucional denominado “Projeto SNI”, que estimava as mudanças futuras internas e externas e propunha uma mudança de foco organizacional, no sentido de internalizar a nova realidade pós-Guerra Fria e contribuir para uma inserção segura do Brasil na arena internacional²⁴⁶.

Não obstante, durante o governo Sarney o órgão passou por momentos de indecisão institucional e política. Por um lado, o novo Ministro-Chefe, general Ivan de Souza Mendes, afirma ter dispensado pessoas que não eram confiáveis e reduzido o quadro de pessoal, que ainda assim era de cerca de 2.500 pessoas. Adotou também medidas para aumentar o número de civis no órgão e, numa tentativa mista de transparência com propaganda, convidou a imprensa a visitar as instalações da instituição. Apesar disso, o acompanhamento de movimentos grevistas e outras ações reivindicatórias continuou representando grande parte da atuação do órgão, bem como algumas medidas heterodoxas, como a contagem de bovinos no pasto a fim de identificar tentativas de restrição deliberada na oferta de carnes, realizada durante o Plano Cruzado²⁴⁷.

O descompasso entre o momento político e a doutrina de inteligência fica evidente em uma das várias manifestações públicas do general Ivan Mendes, quando afirma que “a atividade de informações não pode ser exercida totalmente dentro dos parâmetros da

²⁴⁴ FAUSTO, 2006, p.290

²⁴⁵ NUMERIANO, 2007, p.195

²⁴⁶ FIGUEIREDO, 2005, pp.406-408

²⁴⁷ ANTUNES, 2000, p.87

lei”²⁴⁸. Em uma de suas últimas ações à frente do SNI, Mendes aprovou uma nova versão do Manual de Informações, em 22 de março de 1989, que suavizava o linguajar ideológico do Manual anterior, mas mantinha as bases de seu pensamento doutrinário, inclusive a preocupação com as ameaças intestinas advindas da instabilidade social, econômica e política. Ainda hoje, o Manual de 1989 é referência na doutrina de inteligência brasileira.

O general Ivan Mendes, entretanto, buscou mais do que modernizar conservadoramente o SNI. Em um governo frágil, instável e carente de legitimidade como o de Sarney, o Ministro-Chefe da inteligência tornou-se um dos principais conselheiros do presidente, seu primeiro despacho diário.

Em 28 de setembro de 1988, o presidente Sarney editou o Decreto nº 96.814, o qual transformou a Secretaria-Geral do CSN em Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional (SADEN). No dia seguinte, o Decreto nº 96.876 alterou o regulamento do SNI de modo a comportar a alteração supracitada e atualizar o serviço quanto a alguns aspectos novos do contexto internacional, como assistir instituições e empresas a respeito da salvaguarda de conhecimentos sensíveis, e da redemocratização, como a criação de uma Secretaria de Controle Interno e a substituição da prioridade “segurança nacional” no mandato institucional para “soberania” e “defesa nacional”. No último caso, ainda que sejam vocábulos pouco precisos e facilmente manipuláveis, denotam por outro lado uma evolução conceitual da inteligência, consoante com a idéia de que em um regime democrático as ameaças ao Estado não são genéricas (segurança nacional), mas sim específicas e visualizáveis (soberania e defesa nacional). Destacamos, por fim, o parágrafo único do capítulo 4º, o qual pela primeira vez prevê o acesso às informações sigilosas do órgão, ainda que condicionado à discricionariedade do gestor:

“Compete, privativamente, ao Ministro Chefe do SNI, autorizar o fornecimento de informações porventura existentes nos registros do SNI, relativas àqueles que as solicitarem, e decidir quanto aos pedidos de retificação, feitos pelos próprios interessados.”

Pouco depois é aprovada a “Constituição Cidadã”, em 5 de outubro de 1988. Imbuída de anseios democráticos, permeada por uma prolixia legal que visava a dificultar a subversão da ordem democrática e defensora dos direitos humanos e individuais que se tentava sacramentar, a Constituição de 1988 não menciona as palavras “informação” ou “inteligência”, na forma aqui trabalhada. O deputado Eduardo Bonfim (PCdoB) chegou a

²⁴⁸ FIGUEIREDO, Op.Cit., p.379

apresentar uma proposta de extinção do SNI, que contava com o apoio dos cinco partidos de esquerda (PT, PDT, PSB, PCB e PCdoB), mas a proposta foi derrotada no Plenário por 197 votos contra, 121 a favor e dez abstenções. Outros dez projetos buscavam acabar com o SNI, mas nenhum obteve sucesso.²⁴⁹

De fato, são mencionados na Constituição diversos órgãos com atuação conexas à da inteligência, como as polícias federal, rodoviária e ferroviária e as próprias Forças Armadas, mas não há qualquer referência ao SNI. Curiosamente, em seu artigo 12º, parágrafo 3º, a Constituição inclui como privativos de brasileiros natos os cargos da carreira diplomática e de oficial das Forças Armadas, mas não menciona os quadros da inteligência, para quem a nacionalidade configura um fator de suspeição natural.

O único “golpe” contra o SNI desferido pela Constituição de 1988 foi a instituição do *habeas data*, instrumento que dava aos cidadãos o direito de consultar informações a seu respeito arquivadas em bancos de dados públicos e privados. Apesar da clara ameaça de divulgação das “fichas” individuais mantidas pela inteligência brasileira, a Consultoria Geral da União aconselhou o presidente Sarney a relativizar o artigo no que diz respeito ao SNI, pois o parágrafo 2º do artigo 4º da sua lei de criação isentava a divulgação de informações a respeito da organização, funcionamento e efetivo do órgão. Mais ainda, por ser um órgão de assessoramento presidencial, somente o presidente teria o poder para requisitar-lhe informações reservadas²⁵⁰. O entendimento foi acatado por Sarney, que por meio do Decreto nº 96.876, de 28 de setembro de 1988, outorgou ao chefe do SNI a competência para avaliar os pedidos de informações constantes dos registros do órgão, autorizando ou não sua veiculação ao solicitante, bem como as eventuais retificações por ele desejadas.

Às vésperas das eleições de 1989, as perspectivas do SNI eram, no mínimo, sombrias. Dentre os 22 candidatos à presidência da República, os três que aparentavam ter maiores chances eram Fernando Affonso Collor de Melo, Luís Inácio “Lula” da Silva e Leonel Brizola. Os dois últimos ancoravam-se no pensamento de esquerda e foram vitimados pela repressão durante o regime militar, Lula por ser líder sindical e fundador do Partido dos Trabalhadores (PT) e Brizola por ter sido o principal aliado de João Goulart. O primeiro, que seria eleito presidente, era pouco conhecido politicamente, mas logo entraria em rota de colisão com o SNI em função da recusa do general Ivan Mendes em recebê-lo antes das eleições. Em suas campanhas, todos os três prometiam extinguir o SNI, e Collor assim o fez em 15 de março de 1990, seu primeiro dia de governo, com a edição da Medida Provisória nº

²⁴⁹ FIGUEIREDO, 2005, pp.398-399

²⁵⁰ Ibid., p.400

150 (posteriormente, Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990), o que “*may have been more idiosyncratic and emotional than tactical*”²⁵¹.

4.3.2. DI e SSI

Morto o “monstro”, quedava seu espólio. Os militares que compunham os quadros do SNI retornaram às suas instituições de origem, deixando a cargo dos civis a administração da massa falida. A MP que extinguiu o SNI também criava a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), órgão de assistência direta e imediata à Presidência da República, chefiada por Pedro Paulo Leone Ramos, civil aliado político de Collor, cujas competências incluíam

“desenvolver estudos e projetos de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território e opinar sobre o seu efetivo uso, fornecer os subsídios necessários às decisões do Presidente da República, cooperar no planejamento, na execução e no acompanhamento da ação governamental com vistas à defesa das instituições nacionais, coordenar a formulação da Política Nacional Nuclear e supervisionar sua execução, salvaguardar interesses do Estado, bem assim coordenar, supervisionar e controlar projetos e programas que lhe forem atribuídos pelo Presidente da República”

A MP ainda criava e subordinava à SAE um Departamento de Inteligência (DI), chefiado pelo servidor de carreira Flávio Duarte, o primeiro civil a dirigir um órgão de inteligência. Na prática, os cargos de chefia relevantes, ocupados no SNI exclusivamente por militares de alta patente, eram agora de responsabilidade de civis com pouca ou nenhuma experiência gerencial, causando uma “ruptura cronológico-institucional com impactos arrasadores sobre a cultura de inteligência no Brasil”²⁵². Os oficiais da reserva que haviam chegado ao órgão na década de 1970, os chamados “R2” em função da sigla que os designa na estrutura de convocação militar brasileira, tinham agora a chance de mostrar suas competências. Mas se por um lado tinham todo o espólio técnico e boa parte dos recursos humanos do SNI, por outro perderam recursos e receberam um órgão que existia legalmente, mas não tinha lei que designava seu campo de atuação. Esse limbo funcional e profissional no

²⁵¹ DANOPOULOS, Constantine P. e WATSON, Cynthia (Eds.). The Political Role of the Military: an international handbook. Westport: Greenwood Press, 1996, p. 29, *Apud* CUNHA, 2004, p. 52

²⁵² GONÇALVES, Joannis Brito. Visões do Jogo: Percepções das Sociedades Canadense e Brasileira sobre a Atividade de Inteligência. In: SWENSON, R. G. e LEMOZY, S. C. (Coords.), 2009, p.120

qual a atividade foi atirada é explicado por Antunes como consequência de três fatores principais: dificuldade de compreensão da importância estratégica da atividade; estigma social e político contrário à atividade; e a dificuldade do corpo diplomático e do Itamaraty (Ministério das Relações Exteriores do Brasil) em conviver com a inteligência²⁵³. Sintomática desses fatores foi a indicação do embaixador Ronaldo Sardenberg como Secretário de Assuntos Estratégicos, em 1995, ocasião em que o diplomata condicionou sua nomeação à exclusão da inteligência da estrutura administrativa da SAE.

Destacamos, ainda, que a MP nº 150 extinguiu o SNI e criou o DI, mas não apresentou qualquer justificativa à mudança “conceitual” da antiga atividade de informações para a nova atividade de inteligência. Como havíamos proposto anteriormente, essa alteração parece encerrar mais uma questão estilística do que uma reorientação paradigmática. É difícil acreditar que o governo Collor estivesse de alguma forma preocupado com a imagem da atividade que ojerizara durante a campanha eleitoral de 1989, mas a continuidade das estruturas materiais e humanas que compunham o antigo órgão são fortes indícios de que intervieram nessa questão interesses alinhados com o pensamento militar. Reforça essa hipótese justamente a alteração na nomenclatura ocorrida anteriormente com as seções de inteligência militar, ainda na década de 1980 (Centro de Inteligência do Exército, Centro de Inteligência da Marinha e Secretaria de Inteligência da Aeronáutica).

Em 1990, a SAE resolveu aprovar a Ordem de Serviço nº 143, de 8 de novembro, a qual continha uma “Diretriz de Inteligência”, o que em certa medida subvertia o processo legal ao definir atribuições para um órgão via instrumento infra-legal. Dentre as missões do DI, destacou-se a manutenção do trabalho no “campo interno”, mais precisamente a identificação de “ações e/ou ameaças que afetem ou possam afetar a segurança do Estado democrático e das instituições fundamentais”. Mantinha-se o padrão anterior, agora sob roupagem democrática.

Na mesma época, o dramaturgo Dias Gomes criava para a Rede Globo de Televisão uma minissérie intitulada “Araponga”, que narrava a vida de um ex-agente do SNI que trabalhava como detetive particular. O personagem era caricatural, batizado com o nome de um pássaro conhecido por seu canto estridente, aficionado pela mãe, fã de James Bond e colecionador de calcinhas, praticava auto-flagelo e tomava mamadeira²⁵⁴. A partir da minissérie, os oficiais de inteligência passaram a ser jocosamente referenciados pela imprensa como “arapongas” e a atividade de inteligência, em especial as ações de coleta, como

²⁵³ ANTUNES, 2000, pp.113-114

²⁵⁴ FIGUEIREDO, 2005, pp.454-455

“arapongagem”.

Entre 1990 e 1992 há registro de que foram apresentados para apreciação parlamentar cinco projetos de lei que tratavam da atividade inteligência²⁵⁵. O primeiro PL apresentado pelo Poder Executivo, PL nº 1.862/91, propunha atuação exclusivamente externa (contraespionagem e espionagem) e o controle externo da atividade pelo Congresso e punição para os parlamentares que divulgassem textos sigilosos aos quais tiveram acesso. O projeto foi rejeitado por vários grupos, os parlamentares insatisfeitos com a previsão punitiva, os militares contrariados com o aleijamento das funções de inteligência proposto pelo PL, e os diplomatas descontentes com a perspectiva de competir pela atribuição de prover à Presidência informações atinentes a questões externas²⁵⁶.

Esse projeto logo foi substituído pelo PL nº 3.031, de 1992, que propunha a criação do Centro de Inteligência Federal (CIF) e retirar a atividade da subordinação à SAE. A nova proposta não previa mecanismos de controle externo, o que passou despercebido em meio à densidade da pauta congressional naquele ano, movida pelos escândalos de corrupção envolvendo assessores, aliados e o próprio presidente Collor, e a falta de relevância das questões de inteligência para a maioria dos parlamentares. O processo de impedimento do presidente travaria o andamento da proposta no Congresso, congelando a discussão do tema até 1995²⁵⁷.

Em 1992, já afastado o presidente Collor e empossado transitoriamente seu vice, Itamar Franco, é editada em 16 de outubro a Medida Provisória nº 309 (convertida em Lei nº 8.490, de 19 de novembro). A norma reformula as atribuições da SAE, que passam a incluir “ordenar o planejamento estratégico nacional(...), inclusive no tocante a informações e ao macrozoneamento geopolítico e econômico, executar as atividades permanentes necessárias ao exercício da competência do Conselho de Defesa Nacional(...)”. A estrutura da SAE, agora sob o comando do almirante Mário César Flores, passa então a incluir uma Subsecretaria de Inteligência (SSI), “promoção” administrativa em relação ao anterior Departamento de Inteligência. A chefia da repartição retorna por três meses às mãos militares, com o coronel da reserva Wilson Romão, para depois ser entregue a um servidor de carreira, Afonso Antônio Marcondes.

A SAE tem seu regulamento interno aprovado em 25 de março de 1993, pelo

²⁵⁵ CUNHA, 2004, p.50; Dos cinco projetos, dois foram apresentados pelo Poder Executivo: PL nº 1.862, de 1991, e PL nº 3.031, de 1992. Os outros três foram apresentados pelos deputados José Dirceu (PL nº 1.887, de 1991), Alberto Haddad (referência do PL não encontrada pelo autor) e José Fortunati (Referência do PL não encontrada pelo autor).

²⁵⁶ CUNHA, 2004, p.50

²⁵⁷ Ibid., p.51

Decreto nº 782, o qual destina à SSI as missões de produzir informações e análises sobre a conjuntura de interesse para o processo decisório nacional em seu mais alto nível; exercer atividades de salvaguarda de assuntos sigilosos e de interesse do Estado e da sociedade; e formar e aperfeiçoar recursos humanos para suas atividades, por meio do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos (CEFARH). Não obstante, ao final do governo Itamar Franco, “a atividade de inteligência continuava sob a influência militar, sem controles externos e com missão indefinida”²⁵⁸.

Em função da previsão contida na Constituição de que a admissão ao serviço público se dá somente mediante concurso público, em 1994 tem início a abertura institucional à população civil, com a realização de certame para o cargo de analista de informações. O concurso era criticado por militares e pela maior parte dos servidores oriundos do SNI devido às vulnerabilidades resultantes de um processo público de seleção, que possibilitaria a qualquer cidadão, inclusive aqueles representantes de interesses adversos, tornar-se funcionário do órgão de inteligência²⁵⁹. Apesar disso, o concurso foi realizado e 48 vagas preenchidas, das quais hoje permanecem menos de vinte servidores. Essa geração foi posteriormente apelidada “concursauros”, devido à presença de alguns ex-militares, R2s e parentes ou amigos de militares que haviam pertencido ao órgão, os quais reproduziam certos comportamentos e pensamentos típicos do período anterior.

Com base no que foi exposto, percebemos que ao contrário do que costuma aparecer em jornais e revistas, o SNI não foi extinto e “desaparecido”. Seu espólio foi entregue à SAE na forma de um mero departamento, mas ainda assim contava com cerca de 2.500 funcionários, equipamentos técnicos avançados e *expertise* na aplicação de técnicas operacionais, lícita ou ilicitamente. Essa era, todavia, uma solução claramente paliativa, que postergava a responsabilidade de estruturar um órgão de inteligência democrático ou declarar inútil essa atividade para o Estado brasileiro. O impedimento de Collor, primeiro presidente eleito pelo voto direto no processo de redemocratização, e o fantasma autoritário, que ameaçava implicitamente corrigir eventuais desvios políticos, tornavam o governo de Itamar Franco, similarmente à gestão José Sarney, excessivamente frágil para tratar de um tema tão controverso quanto a reformulação de uma estrutura associada por um lado à repressão e por outro à eliminação da ameaça subversiva. Essa e outras reformas viriam somente com o governo Fernando Henrique Cardoso, quem daria os primeiros passos no sentido de despolitizar as Forças Armadas e redesenhar o pensamento estratégico brasileiro.

²⁵⁸ Ibid., p.53

²⁵⁹ FIGUEIREDO, 2005, pp.481-483

4.3.3. A ABIN

4.3.3.1. A Presidência Fernando Henrique Cardoso: esforços preparatórios

O processo de criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) foi iniciado em 1995, por meio da Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro, que reestruturava o Poder Executivo, transformando a Secretaria de Inteligência em Subsecretaria de Inteligência, subordinada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, órgão responsável por “promover, elaborar, coordenar e controlar estudos, planos, programas e projetos de natureza estratégica”. Autorizava, ainda, a criação de uma Agência Brasileira de Inteligência,

“autarquia federal vinculada à Presidência da República, com a finalidade de planejar e executar atividades de natureza permanente relativas ao levantamento, coleta e análise de informações estratégicas, planejar e executar atividades de contra-informações, e executar atividades de natureza sigilosa necessárias à segurança do Estado e da sociedade”.

Iniciou-se, assim, o processo constitutivo de um órgão de inteligência democraticamente funcional, criado pelo novo regime com, almejava-se, um mandato claro e a sujeição a um mecanismo de controle democrático eficaz, que reduziria os riscos de desvios e abusos. Nesse espírito, alguns congressistas decidiram opinar a respeito do novo órgão e seus objetivos. Destacamos aqui a proposta do deputado Jacques Wagner, que apresentou o Projeto de Lei nº 1.279, de 29 de novembro de 1995, com um enfoque prioritariamente externo. À inteligência competiria a coleta e processamento de dados e informes e a difusão de informações sobre as capacidades, intenções e atuações de Estados estrangeiros que pudessem afetar a segurança ou interesses nacionais; a contrainteligência consistiria na “obtenção de conhecimentos e nas ações desenvolvidas contra espionagem, atuação de órgãos de inteligência estrangeiras e contra todas as outras atividades atentatórias ao Estado Democrático de Direito e à Soberania Nacional, promovidos por Estados estrangeiros”.²⁶⁰

Esse projeto, como as demais propostas que tentavam influir nos rumos da inteligência brasileira, foram descartados em audiência pública da Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, que em 21 de maio de 1996 decidiu esperar a iniciativa do Poder Executivo a respeito da matéria. Foi encarregado de elaborar o Projeto de Lei do

²⁶⁰ Projeto de Lei nº 1.279, de 29 de novembro de 1995. *Apud* ANTUNES, 2000, p.142

Executivo o general Fernando Cardoso, chefe do CIE na gestão Collor, o qual desentendeu-se com o Secretário-Geral da Presidência, Eduardo Jorge, quanto ao momento de apresentação da proposta e deixou o projeto em abril de 1996. Assumiu então a tarefa o general Alberto Mendes Cardoso, Ministro-Chefe da Casa Militar, que logo declarou à imprensa que o novo órgão cuidaria predominantemente de questões relativas à segurança da sociedade e do Estado, tais como o narcotráfico, o contrabando de armas, a espionagem, a “manipulação” das causas sociais justas e outros²⁶¹.

Na audiência de 21 de maio de 1996, o general Alberto Cardoso delineou os objetivos-chave da nova agência. Seria um órgão de Estado, desideologizado e apartidário, centralizaria a inteligência produzida por um sistema de agências de inteligência e estaria submetido ao controle dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, desde a escolha de seu chefe até a autorização para a execução de atividades sigilosas. A inteligência seria definida como “ação voltada para o interesse do Estado, com relação a grupos ou potências estrangeiras, baseadas em hipóteses de obstáculos ou impedimentos a interesses do próprio Estado” e a contrainteligência como a defesa interna contra a inteligência estrangeira. Defendeu, por fim, a atuação sobre grupos nacionais que atentem contra a sobrevivência do Estado e os interesses da nação²⁶².

Dos debates ocorridos nessa audiência, destacaram-se dois pontos. Primeiro, o esforço em creditar a nova agência com um pendor democrático, de defensora do Estado e protetora “invisível” da sociedade. Como visto no capítulo 2, são em certa medida contraditórios o desejo por submissão total da atividade de inteligência a controles internos e externos de toda sorte e a expectativa de que esse órgão seja eficaz e, principalmente, eficiente. Em outras palavras, há um embate entre a necessidade de controle e a demanda por inteligência oportuna e completa. O segundo ponto diz respeito à precariedade dos conceitos com os quais trabalhavam os gestores do processo constitutivo da futura ABIN. Ainda muito vagas e permissivas, as definições usadas por Alberto Cardoso deixam a impressão de que seu criador pretendia não “engessar” a inteligência com um mandato constrangedor. Contraditoriamente, ao ofertar uma missão excessivamente ampla, Cardoso indicava que o novo órgão teria que tratar tantos assuntos distintos que seria pouco provável a realização de trabalhos especializados de sucesso.

Uma das críticas mais perspicazes feitas durante a audiência merece destaque

²⁶¹ ANTUNES, 2000, p.144; FIGUEIREDO, 2005, p.492

²⁶² CARDOSO, Alberto, Brasília, 21 de maio de 1996. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Revisão de Comissões. Câmara dos Deputados. *Apud* ANTUNES, 146

pela sua contemporaneidade. O professor Thomaz Guedes da Costa apresentou quatro ressalvas ao que era proposto pelo general Cardoso e seus assessores. Primeiro, a abrangência da missão da inteligência impedia a efetiva identificação da missão reservada à inteligência e, conseqüentemente, das permissões e limites legais à sua atuação. Segundo, o foco sobre o uso da inteligência como mecanismo de prevenção presidencial contra surpresas e escândalos encerra demandas por investigações políticas sobre pessoas e grupos contrárias à missão ideal da atividade. Terceiro, é necessário focar a inteligência na obtenção de dados sigilosos de interesse nacional. Por último, a proposta de uma legislação reduzida que facilitaria a tramitação rápida da proposta conflita com as necessidades democráticas de regulamentação extensiva de atividades que lidam potencialmente com a violação de direitos e simplesmente reproduziria inercialmente as disposições que afetavam então a SSI²⁶³.

Ao mesmo tempo que o novo órgão era debatido no Congresso, foi criado pelo Decreto nº 1.895, de 6 de maio de 1996, no âmbito da Presidência da República, a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDENa), “com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, aprovar e acompanhar os programas a serem implantados, no âmbito das matérias correlacionadas”, inclusive as atividades de inteligência. Comporiam, *a priori* mas não exclusivamente, a CREDENa o Ministro da Justiça, o Ministro da Marinha, o Ministro do Exército, o Ministro das Relações Exteriores, o Ministro da Aeronáutica, o Ministro Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, o Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República, o Chefe da Casa Militar da Presidência da República, e o Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Em 19 de setembro de 1997 foi apresentado ao Congresso o Projeto de Lei nº 3.651, que regulamentava a atividade de inteligência e propunha a criação do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), cujo órgão central seria a ABIN²⁶⁴. Na Câmara dos Deputados, foram apresentadas três emendas “regulares” ao projeto, dentre as quais destacam-se para o presente estudo as propostas de definição da atividade como típica de Estado (deputados Daila Figueiredo e Abelardo Lupion) e a equivalência entre o mandato parlamentar e a duração do mandato dos membros da Comissão Mista responsável pelo controle da inteligência (deputado Paulo Delgado). A primeira foi rejeitada pelo Relator do Projeto, deputado José Aníbal, por tratar-se temas de competência da Administração Pública e a segunda foi aceita como forma de garantir continuidade dos trabalhos e sigilo das

²⁶³ COSTA, Thomaz Guedes da. Brasília, 21 de maio de 1996. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Revisão de Comissões. Câmara dos Deputados. *Apud* ANTUNES, 151

²⁶⁴ Trabalhamos a partir deste ponto as emendas propostas ao Projeto de Lei nº 3.651, de maneira bastante resumida. Para maiores informações, recomendamos o trabalho ANTUNES, 2000, pp. 152-162

informações trabalhadas pela Comissão.

Houve ainda uma “emenda” do deputado José Genoíno que em verdade era uma proposta substitutiva do projeto em debate. O deputado propôs a criação de três agências de inteligência, uma interna (ABII), uma externa (ABIE) e uma de contrainteligência (ABCI) e apresentou uma definição própria de inteligência, que visa “a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança do Estado”. A proposta de divisão da inteligência em três instituições especializadas, o que poderia otimizar os esforços de coleta e reduzir os riscos de abusos decorrentes da concentração de poder, foi rejeitada por, entre outros motivos, dificultar a fiscalização da atividade. A definição apresentada, que era superior àquela apresentada pelo governo, mas ainda assim carecia de uma delimitação clara das missões que competiam à inteligência, foi incorporada ao Projeto. O deputado Genoíno também propôs a definição de atribuições para o SISBIN, bem como as especificidades de cada órgão que o compõe, ambos aceitos pelo Relator.

Nos momentos finais das deliberações na Câmara, a SSI envolveu-se com a questão das privatizações, em especial da estatal de comunicações Telebrás. Em meados de 1998, uma interceptação telefônica clandestina instalada na sede do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) captou conversas entre o presidente Fernando Henrique, o ministro das Comunicações Luiz Carlos Mendonça de Barros e o presidente do BNDES André Lara Resende. Em uma das ligações ficou registrado o apoio do governo FHC à proposta encabeçada pelo Banco Opportunity e o interesse presidencial em ter a Previ (fundo de pensão do Banco do Brasil) no consórcio de compra da Telebrás. As suspeitas de manipulação do leilão de venda da estatal motivaram a imprensa a estudar o caso, o que culminou com a identificação de um agente da SSI como autor da interceptação e o envolvimento do então chefe de operações do órgão, Gerci Firmino da Silva, na realização do grampo²⁶⁵.

Em janeiro de 1999, o Projeto seguiu para apreciação pelo Senado Federal, onde recebeu mais propostas de emenda, mas apenas uma delas, de autoria do senador Romeu Tuma e referente à composição da Comissão Mista de controle foi incorporada ao Projeto. As rejeitadas diziam respeito a aspectos da fiscalização externa da atividade e à reserva de cargos em comissão aos servidores do órgão, iniciativa essa motivada pelo receio de “povoamento” dos cargos comissionados por militares da reserva ou servidores aposentados. O Projeto foi

²⁶⁵ FIGUEIREDO, 2005, pp.502-509

aprovado pelo Senado e pela Câmara e seguiu para o presidente Fernando Henrique Cardoso para sanção, a qual ocorreu em 7 de dezembro de 1999, quando foi convertido em Lei nº 9.883, a primeira lei de inteligência sancionada na América Latina no pós-Guerra Fria.

Pouco antes, Fernando Henrique editou a MP nº 1.911-10, de 24 de setembro, que transformou a Casa Militar em Gabinete de Segurança Institucional (GSI), parte constitutiva da Presidência da República, cujo chefe possui honras e prerrogativas de Ministro de Estado. Entre suas atribuições encontra-se “prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises”, “coordenar as atividades de inteligência federal” e “zelar pela segurança pessoal do Chefe de Estado”. Essas três missões resumem bem o que era esperado com a reformulação do órgão, a proteção da Presidência contra ameaças à pessoa do presidente e autoridades próximas, à governabilidade e ao Estado. Ao contrário da Casa Militar, a chefia do GSI não foi legalmente reservada à chefia militar, mas nos dez anos desde sua criação, foi ocupada por somente duas pessoas, o general Alberto Cardoso (1999 a 2002) e o general Jorge Armando Félix (2002 a 2009). De certo modo, esse padrão é funcional, dado que entre as atribuições herdadas da Casa Militar encontra-se o assessoramento pessoal ao presidente em questões militares.

Por fim, essa MP definiu que enquanto não constituída a ABIN, a inteligência federal, bem como as atribuições de segurança das comunicações, seria exercida pela Secretaria de Inteligência (SI), a qual integraria, transitariamente, a estrutura do GSI. A SI durou menos de três meses, deixando apenas o legado de continuada subordinação ao estrato militar responsável pelo assessoramento e proteção à Presidência.

4.3.3.2. A Presidência Fernando Henrique Cardoso: nascimento conturbado e imprecisão jurídica

Voltando à Lei nº 9.883, seu artigo 1º institui o SISBIN, “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”. Seu parágrafo 1º identifica os fundamentos do Sistema, quais sejam: a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana. O SISBIN deve, ainda, cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais instrumentos legais vigentes. Por fim, os parágrafos 2º e 3º definem os dois vértices principais

da inteligência:

“§ 2º Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

§ 3º Entende-se como contrainteligência a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa.”

A Lei 9.883 começa, portanto, determinando implicitamente as duas características esperadas da inteligência brasileira: onisciência e onipresença. Na instituição do SISBIN, são utilizados termos e expressões imprecisos, carregados com significados implícitos e, portanto, dependentes da interpretação humana e suas deficiências. É difícil entender o que o legislador buscava ao determinar como finalidade do Sistema “fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional”. Que subsídios são esses? O presidente da República é o único usuário/cliente da inteligência? Quais são os assuntos de interesse nacional? Quem define os assuntos que são de interesse nacional, necessários ao presidente da República e sob que formato a inteligência deverá subsidiar o presidente?

Em que pese a subsequente identificação de fundamentos razoáveis à atuação do SISBIN, a preservação da “dignidade da pessoa humana” deveria –como de fato ocorrer – uma preocupação contida no texto constitucional e, portanto, automaticamente extensível a todo o sistema legal. O mesmo acontece com as previsões a respeito do cumprimento da legislação vigente, redundantes em função do princípio da legalidade vigente no Direito Administrativo brasileiro. Contrariamente à generosidade demonstrada com prevenções legais pouco relevantes, a lei encerra definições problemáticas de inteligência e contrainteligência, baseadas em termos e expressões imprecisos. Quais fatos e situações são de interesse? Quais influências imediatas ou potenciais interessam ao usuário? Quais influências sobre o processo decisório e a ação governamental interessam ao usuário? O que é salvaguarda e segurança da sociedade e do Estado? O que é inteligência adversa? Quem pratica inteligência adversa?

Com efeito, a própria redação do artigo demonstra despreocupação com a construção de uma norma harmônica, estruturada por funções ao invés de características conceituais. Exemplifica essa observação o trecho “objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional”, em que o ciclo clássico da inteligência (coleta, análise e difusão) é priorizado sobre duas considerações aparentemente estilísticas, mas com efeitos práticos. Primeiro, se a análise produz

“conhecimentos”, ela só poderia analisá-los caso eles tivessem sido encaminhados por um outro órgão de inteligência. Segundo, seria adequada a análise de dados (ou conhecimentos) ou a disseminação de conhecimentos fora do território nacional? Em caso positivo, em que condições essas ações poderiam equacionar considerações de segurança e sigilo?

Por fim, o artigo encerra questionamentos de ordem técnica. Por que a contrainteligência é definida de maneira tão sucinta, ao mesmo tempo constrangedora e permissiva? Se à inteligência é permitido atuar fora do território nacional, é razoável supor que não há impedimento formal à atuação externa da contrainteligência, em conformidade com as previsões conceituais de atuação ofensiva desse vértice da atividade e com as possibilidades de auxílio à inteligência ofertados pela função informativa da contrainteligência. Ademais, a inclusão de termos conceitualmente amplos, como o verbo “neutralizar”, representa riscos à atuação democrática do órgão, uma vez que não indica uma ação clara, mas sim um conjunto de ações que podem efetivamente resultar na anulação de um determinado fato ou indivíduo, dentre elas o assassinato, prática ilegal, moralmente condenada e historicamente traumática no Brasil.

O artigo 2º prevê que os órgãos da “Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência” comporão o SISBIN, juntamente com as Unidades da Federação, essas últimas mediante convênio. O parágrafo 1º prevê como responsabilidade do Sistema o “processo de obtenção, análise e disseminação da informação necessária ao processo decisório do Poder Executivo, bem como pela salvaguarda da informação contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados”.

É curioso notar que uma vez mais a adoção de um padrão genérico de redação legal impede uma interpretação estrita da norma. Do contrário, poderia participar do SISBIN “desde o Conselho de Trânsito, em um nível federal, até a Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais, em nível estadual”²⁶⁶. A substituição do termo supracitado “conhecimentos” por “informações” também pouco representou de positivo para o entendimento do processo de responsabilidade do Sistema, uma vez que doutrinariamente, e portanto supor-se-ia legalmente, informações são coletadas e analisadas, mas uma vez findado esses subprocessos, a disseminação encaminha um produto pronto, denominado inteligência ou conhecimento, na tradição brasileira.

A ABIN, novo órgão de inteligência que substituiria formalmente o SNI, já que as estruturas pós-1990 assemelhavam-se mais a esforços transitórios que a instituições

²⁶⁶ ANTUNES, 2000, p.163

governamentais, foi mencionado apenas no artigo 3º, o qual previa:

“Fica criada a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, órgão da Presidência da República, que, na posição de órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, terá a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, obedecidas à política e às diretrizes superiormente traçadas nos termos desta Lei. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001\)](#)”

Parágrafo único. As atividades de inteligência serão desenvolvidas, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado.”

O artigo vincula a agência à Presidência da República, contrariamente ao SISBIN, que foi atrelado à figura do presidente da República. Especulativamente, poder-se-ia argumentar que essa distinção significa que a ABIN é um órgão que responde à Chefia de Estado, indiferente aos embates políticos, enquanto o SISBIN é uma estrutura da Chefia de Governo, dependente da figura do presidente e condicionado à dinâmica política interna. Dada a quantidade de ambiguidades conceituais e doutrinárias identificadas nos dois primeiros artigos, é pouco provável que o legislador tenha atentado para essa distinção e mesmo que fosse sensível a ela, o resultado seria indiferente, uma vez que a ABIN é parte integrante do Sistema e, portanto, sujeito aos mesmos constrangimentos legais.

Mais relevante ao debate é a definição das responsabilidades da agência, que envolvem “planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País”. É interessante notar que a associação entre essa parte da norma e as menções aos “órgãos e entidades da Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência” indicam que o legislador considerava a ABIN a única instituição governamental que “praticaria” atividades de inteligência. Essa constatação implica o “descrédito” estatal às atividades de inteligência militar e às inteligências “executivas” (policial, fiscal, previdenciária etc). Do contrário, a Lei 9.883 efetivamente prevê que esses órgãos são obrigados a submeter suas ações de inteligência à ABIN, para planejamento, coordenação, supervisão e controle. Definitivamente um acúmulo de poder excessivamente ameaçador para ser ignorado pelo legislador.

Por fim, carece ao parágrafo único do artigo 3º uma definição do que são as “técnicas e meios sigilosos” da inteligência. O debate referente a esse tema tende a estar centrado no risco de publicidade do *modus operandi* do órgão de inteligência. Não obstante a

relevância dessa discussão para o controle da atividade, cremos ser mais importante para esse estudo atentar para a imposição legal de que essas técnicas e meios deverão observar os direitos e garantias individuais, e serem fiéis às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado. Uma vez mais a norma é redundante em vista ao ordenamento jurídico brasileiro. Ainda assim, seria mais pedagógico ao esforço de conscientização legal dos servidores da inteligência identificar textualmente quais técnicas e meios são proibidos à atividade do que obrigar a busca dessas informações no extenso aparato legal, o que irremediavelmente levará a ambiguidades e interpretações, como veremos abaixo.

Os artigos 4º e 5º especificam outras missões da ABIN: 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; planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade; avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional; promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência; realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência; e executar a Política Nacional de Inteligência (PNI), fixada pelo Presidente da República, sob a supervisão da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo.

É interessante nesses artigos a dicotomia entre uma missão onisciente de avaliar ameaças internas e externas à ordem constitucional e a execução de uma Política fixada externamente ao órgão e, portanto, delimitada de acordo com os interesses percebidos pelo processo decisório, com a anuência dos órgãos de controle da atividade. Aliás, a expressão “ameaças internas”, sem *disclaimers*, ressalvas ou exceções ecoa os receios de reativação da luta contra o inimigo interno, em tese amorfo e desconhecido, mas na prática equacionado com demandas políticas, econômicas e sociais típicas de movimentos reivindicatórios de esquerda.

O artigo 6º trata do controle e fiscalização externos da atividade de inteligência, os quais cabem ao Poder Legislativo, na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional. Esse artigo não gera implicações diretas para esse estudo, especialmente se considerado que até sua data de finalização (dezembro de 2009) o Congresso ainda não havia definido os termos em que realizará o controle da atividade e a Comissão Mista que encarrega-se dessa função, a Comissão de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI), reuniu-se poucas vezes desde a criação da ABIN e do SISBIN e em quase todas elas foi motivada por um escândalo envolvendo direta ou indiretamente os órgãos de inteligência. Em artigo ainda atual, o deputado José Genoíno, comenta que a CCAI “não tem funcionalidade

permanente, só se reúne em momentos de crise e não é composta nem assessorada por especialistas em inteligência”²⁶⁷.

Os artigos 8º e 9º dizem respeito a aspectos formais de gerenciamento da atividade, nomeadamente a identificação do cargo de direção da agência, a Diretoria-Geral, e a possibilidade de dar publicidade aos atos da instituição na forma de extratos, os quais protegem a identidade dos servidores, as ações do órgão e suas atribuições. Essa última prerrogativa é bastante questionada pela imprensa e cientistas políticos por atentar contra a transparência, princípio fundamental do pensamento democrático, e permitir ações ilícitas sem a possibilidade de auditoria externa ou pública.

O artigo 10º impõe à ABIN que suas comunicações com outros órgãos públicos, de qualquer nível, só poderá ocorrer mediante o conhecimento da autoridade de maior hierarquia daquele órgão, ou de um delegado seu. Em 2008 a importância desse artigo foi atestada quando agentes da ABIN cooperaram na Operação Satiagraha, do Departamento de Polícia Federal (DPF). O Diretor-Geral da instituição, delegado Luís Fernando Corrêa, argumentou que não fora consultado pelo delegado encarregado da Operação, Protógenes Queiroz, nem pelo Diretor-Geral da ABIN, delegado Paulo Lacerda. O Diretor-Geral da ABIN argumentou na ocasião que havia tratado com o chefe da investigação, que possuía autonomia funcional para representar o DPF nas questões atinentes à Operação.

O artigo 11º criou os cargos de Diretor-Geral e Diretor-Adjunto da ABIN, sendo o primeiro de nomeação privativa do presidente da república, após aprovação de seu nome pelo Senado Federal, e o artigo 12º incorporou o espólio da SSI à ABIN. No artigo 13º o legislador estipulou a criação de uma rubrica orçamentária específica para os recursos destinados à ABIN e, por fim, o artigo 14º define a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República como a repartição responsável pelo controle interno da ABIN, inclusive a contabilidade analítica de suas contas.

A Lei nº 9.883 conjuga, portanto, um esforço valioso de democratização da atividade de inteligência, por meio da instituição de mecanismos de controle internos e externos e formas de consulta técnica aos órgãos de controle, com a imprecisão conceitual e a nebulosidade do mandato legal reservado à inteligência. Enfim, à inteligência cabe tudo que o arcabouço jurídico não proíba, mas essa mesma legislação prevê que os órgãos e servidores públicos estão sujeitos ao princípio da legalidade e, portanto, só podem fazer o que está explicitamente autorizado em lei. Com efeito, não surpreende que temas sensíveis, como as

²⁶⁷ GENOÍNO, José. **Tribuna da Imprensa**, 27 mar. de 2002. Disponível em <http://www.tribuna.inf.br/anteriores/2002/marco/27/coluna.asp?coluna=opinioao>. Acessado em 12 jul. 2009

interceptações telefônicas e as ações/missões clandestinas/encobertas tenham ficado fora dos debates a respeito do novo órgão de inteligência brasileiro. Ao colocar a atividade na “vala comum” do serviço público, o Estado garantiu maior controle sobre sua atuação, mas também constrangeu suas capacidades operacionais e de auxílio pró-ativo à política governamental.

Sete dias após a publicação da Lei nº 9.883, em 14 de dezembro, foi editada por Fernando Henrique a MP nº 1.999-13, a qual definia a ABIN como órgão “de assessoramento imediato ao Presidente da República”, retirando a inteligência da subordinação ao GSI. No entanto, a reedição da MP em 13 de janeiro de 2000, com o número 1.999-14, devolve a atividade à estrutura básica do GSI. Como seria impossível ao presidente avaliar os benefícios e malefícios de ser assessorado imediatamente pela inteligência, restam duas explicações possíveis para essa mudança: a) havia uma preferência presidencial inicial por uma estrutura coordenadora intermediária entre a figura do presidente e o órgão de inteligência que foi acidentalmente desconsiderada pelos técnicos que elaboraram a MP nº 1.999-13; b) o *lobby* militar foi eficaz em manter sob sua tutela uma atividade que somente eles souberam aproveitar até então. Dado o histórico de influência militar sobre a inteligência e a manutenção dessa relação durante o governo Lula, é provável que a subordinação da ABIN ao GSI seja consequência de demandas militares que não encontraram objeções significativas no meio civil, mais preocupado em ser prevenido contra crises (uma das atribuições do GSI) do que em operacionalizar um novo paradigma de inteligência, útil também ao processo decisório em política externa e defesa nacional.

A maior parte dos estudiosos da atividade de inteligência brasileira reconhece a inadequação dessa subordinação, tanto por uma questão de agilidade, já que há um entreposto entre a produção e o consumo da inteligência, quanto pelo *ethos* militar do GSI, que transmite a idéia de centralização da atividade nas mãos do estrato castrense (a inteligência “estratégica” no Brasil é feita pela ABIN, pelo Exército, pela Marinha e pela Aeronáutica). Não obstante, são errôneas as interpretações que presumem ilegalidade nessa subordinação, já que o artigo 3º da lei nº 9.883 afirma que a ABIN é um “*órgão* da Presidência da República” (grifo nosso) e o artigo 1º da MP de criação do GSI afirma que a Presidência da República “é *constituída*, essencialmente, (...) pelo Gabinete de Segurança Institucional” (grifo nosso).

Em 1999 e 2000 foram realizados novos concursos públicos e admitidos os primeiros servidores oriundos da ABIN. Todavia, em novembro de 2000, um novo escândalo abalou a imagem da recém-criada instituição. Foram identificados entre os quadros da instituição quatro pessoas envolvidas com tortura durante o regime militar, os mais famosos sendo Carlos Alberto del Menezzi e o coronel da reserva Rubens Robine Bizerril. A solução

da questão inaugurou uma prática posteriormente consagrada na resolução de crises envolvendo a ABIN: os servidores envolvidos foram afastados e o Diretor-Geral da instituição, na época o coronel da reserva Ariel De Cunto, foi exonerado. Ato seguido, em uma atitude que misturava transparência, modernidade e propaganda, o general Alberto Cardoso nomeou para a Direção-Geral a psicóloga e servidora de carreira Marisa Del'Isola, primeira mulher a chefiar a inteligência brasileira²⁶⁸. A nova Diretora-Geral, entretanto, carecia de um histórico funcional que justificasse sua promoção e de uma base gerencial que lhe permitisse desenhar um projeto estratégico e escolher gestores adequados a esses objetivos.

Os primeiros anos da ABIN também significaram o empenho institucional em dar mais transparência ao órgão. Nesse período foram criados o “Jornal da Abin”, de circulação interna e voltado à divulgação corporativa das iniciativas do órgão, e o sítio virtual da agência (<http://www.abin.gov.br>), com informações básicas a respeito da legislação pertinente e dos programas conduzidos pela instituição.

Nesse período houve, ainda, um arremedo de formalização da estrutura de controle externo por parte do legislativo. Destaca-se no Projeto de Decreto Legislativo nº 241/2000, a justificativa:

“ainda há, nos órgãos de inteligência que sucederam ao Serviço Nacional de Informações – SNI, no caso, a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, resquícios do “monstro” a que se referiu o General Golbery, um dos principais ideólogos do Movimento de 1964, a quem se atribui a concepção do SNI, pois os anos de autoritarismo e de ausência de Estado de Direito sedimentaram vícios na atividade dos organismos de segurança do Estado, tendo em vista o predomínio da idéia de combate aos “inimigos do Estado” entre os membros da comunidade de informação”.

Em resumo, o órgão mal havia começado e já se supunha desvios e abusos “hereditários”. A justificativa para esse preconceito decorre dos escândalos envolvendo o órgão, em que sempre aparecem referências a “agentes”, “espiões” ou “arapongas” da ABIN ou “ex-agentes” do SNI. “A falta de comprovação das denúncias não impede que se reforce a percepção da sociedade de que a inteligência, no Brasil, é instrumentalizada pelos detentores do poder para assegurar vantagens privadas”²⁶⁹.

Em 13 de setembro de 2002, o presidente Fernando Henrique editou o Decreto nº 4.376, que regulamentou o funcionamento do SISBIN. Destaca-se nesse ato a apresentação

²⁶⁸ FIGUEIREDO, 2005, pp.510-513

²⁶⁹ CUNHA, 2004, p.62

de uma definição de contrainteligência, entendida como

“a atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a inteligência adversa e ações de qualquer natureza que constituam ameaça à salvaguarda de dados, informações e conhecimentos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, bem como das áreas e dos meios que os retenham ou em que transitem.”

Em que pese o preenchimento de uma lacuna conceitual da lei nº 9.883, a definição apresentada manteve os vícios da versão original, como a imprecisão dos verbos “obstruir” e “neutralizar” e o silêncio quanto aos meios autorizados à inteligência para a consecução dos objetivos delineados.

O decreto indica ainda os órgãos federais que compõem o SISBIN, a exemplo da ABIN (órgão central), do GSI, do Departamento de Polícia Federal, do CIE, da Coordenação-Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais (CGCIT) do Itamaraty e outros cujas atividades podem, direta ou indiretamente, produzir conhecimentos relevantes ao processo decisório. Por sinal, o artigo 6º inova em relação à norma original ao prever a produção de conhecimentos, bem como o planejamento e execução de ações para obtenção e integração de dados e informações, pelos órgãos do SISBIN, reconhecendo parte de suas atividades como pertencentes ou contribuintes ao ciclo da inteligência. Curiosamente, apesar da ABIN ser o órgão central do SISBIN, o decreto cria um Conselho Consultivo do SISBIN, coordenado pelo GSI, com a missão de promover discussões de alto nível a respeito da atividade e do Sistema.

O instrumento determina ainda que a ABIN, enquanto órgão central do SISBIN, deve estabelecer as necessidades de conhecimentos específicos, a serem produzidos pelos órgãos que constituem o Sistema; acompanhar a produção de conhecimentos, por meio de solicitação aos membros do Sistema Brasileiro de Inteligência; integrar as informações e os conhecimentos fornecidos pelos membros do SISBIN; representar o Sistema Brasileiro de Inteligência perante o órgão de controle externo da atividade de inteligência; dentre outros. Essas atribuições, entretanto, não foram acompanhadas por um mandato compatível. À ABIN foi determinado articular a condução da inteligência junto aos demais órgãos, por meio de solicitações. Aos membros do SISBIN, foi determinado realizar tarefas de inteligência, mas em momento algum lhes é imputado a obrigação de conceder às solicitações do órgão central. Por certo, autoriza-se justamente o contrário, já que deve ser “respeitada a autonomia funcional de cada um e observadas as normas legais pertinentes a segurança, sigilo profissional e salvaguarda de assuntos sigilosos”.

Por fim, o parágrafo único do capítulo 10 exclui das atribuições destinadas à ABIN quaisquer medidas referentes à atividade de inteligência operacional necessária ao planejamento e à condução de campanhas e operações militares das Forças Armadas, desde que no interesse da defesa nacional. Compreensível do ponto de vista técnico-militar, a medida contém um condicionante incomum, já que o senso comum indicaria que à inteligência militar compete a atuação voltada somente à defesa nacional.

4.3.3.3. A Presidência Luís Inácio “Lula” da Silva: amadurecimento funcional e fragilidade política

A eleição de Luís Inácio “Lula” da Silva, presidente honorífico do Partido dos Trabalhadores (PT) e antigo desafeto da comunidade de informações, criou expectativas quanto à reformulação da inteligência brasileira. Membros históricos do partido, como os deputados José Genoíno e José Dirceu, haviam apresentado projetos de lei que objetivavam regulamentar a atividade e agora teriam a chance de realizar reformas nos seus termos. Apesar de rumores de que seriam realizadas mudanças hierárquicas na ABIN, de modo a retirá-la da tutela militar “informal”, o presidente Lula optou por manter a estrutura herdada do governo FHC, mudado apenas o seu Ministro-Chefe, agora o general Jorge Armando Félix. A “política de boa vizinhança” adotada pelo PT para vencer as eleições estendia-se no período governamental, evitando-se afrontas às diversas forças políticas, inclusive os militares.

A edição da tradicional Medida Provisória de reestruturação da Presidência da República no primeiro dia de mandato do novo presidente, sob o número 103, teve significativa repercussão parlamentar. Ironicamente, os congressistas da base aliada ao governo anterior questionaram a subordinação da ABIN ao GSI e os parlamentares ligados ao novo governo defenderam a manutenção do vínculo, em uma clara inversão de posições²⁷⁰. Do ponto de vista político, o episódio inaugurava a prática oposicionista de exposição das contradições entre o discurso e atos do governo petista e suas posições anteriores, quando eram oposição. A partir de uma perspectiva técnico-burocrática, indica um relativo descaso parlamentar com o tema da inteligência, cuja subordinação insere-se mais no campo do espeznimento político do que na definição de um efetivo enquadramento democrático para a atividade.

²⁷⁰ Setor de Taquigrafia da Câmara dos Deputados. Notas de 15 de abril de 2003

É interessante notar que o governo Lula também manteve a atuação do órgão no campo interno, sem propor mudanças significativas à missão genérica estabelecida para o órgão. Ademais, deu continuidade à prática iniciada pelo governo FHC de “rifar” o Diretor-Geral a cada crise. Logo no primeiro ano de governo, a imprensa divulgava vídeos em que Waldomiro Diniz, assessor do Chefe da Casa Civil José Dirceu, negociava o pagamento de propinas por um empresário do ramo de loterias eletrônicas quando ainda era presidente da Loteria do Estado do Rio de Janeiro (Loterj). O envolvimento de um informante da ABIN, associado a uma série de vazamentos ocorridos no mesmo período em função do descontentamento de alguns servidores, tanto concursados como “antigos”, com o corpo gerencial do órgão, levou à demissão da Diretora-Geral em junho de 2004, seguida da nomeação do delegado de polícia civil Mauro Marcelo de Lima e Silva para o cargo. Sua primeira ação foi, nas suas palavras, mudar 70% dos ocupantes de cargos de chefia; na “dança das cadeiras”, 25 dos 26 principais cargos da instituição ficaram com servidores formados pelo SNI²⁷¹.

Em 6 de novembro de 2003, o governo Lula edita o primeiro ato referente à inteligência brasileira. O Decreto nº 4.872 redefine os membros do SISBIN e de seu Conselho, sem maiores consequências para o presente estudo. Os Decretos nº 5.388, de 7 de março de 2005, e 5.525, de 25 de agosto de 2005, também só adequam a Lei nº 9.883 com relação a mudanças burocrático-organizacionais dos membros do SISBIN. Em 2004 é autorizada a realização de novo concurso público para a contratação de analistas de informações e em 2005 são integrados ao corpo funcional os primeiros egressos dos Cursos de Formação em Inteligência (CFI) do certame. A partir desse momento, os servidores de nível superior que ocupam o cargo de analista de informações passam a ser majoritariamente concursados e o trabalho analítico da agência é conduzido quase que exclusivamente por esses funcionários. Os cargos de gestão e as funções operacionais, contudo, permaneceriam com servidores oriundos do SNI.

Com efeito, os quatro primeiros concursos acabaram tendo níveis altos, ainda que decrescentes, de evasão, justificadas

“face a fatores como baixos salários (comparando com outras carreiras consideradas como de Estado, a exemplo da carreira diplomática), indefinição sobre a natureza de Estado da atividade, ausência de foco institucional quanto às atribuições do órgão, legados da doutrina de segurança nacional na doutrina de Inteligência, resistência e hegemonia de quadros do antigo SNI face aos novos analistas egressos de concursos, necessidade de

²⁷¹ FIGUEIREDO, 2005, pp.530-532

enquadramento funcional, falta de meios e recursos, baixo orçamento da União para as atribuições do órgão etc”²⁷²

Uma outra percepção dá conta de que os índices de evasão na ABIN são equivalentes ao do restante do serviço público, estando em cerca de 20% por concurso²⁷³.

Ocorre nesse período mais um escândalo envolvendo a ABIN, que culmina outra vez com a demissão do Diretor-Geral. No início de 2005 foi revelada pela imprensa um vídeo que mostrava um ex-funcionário da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Maurício Marinho, negociando com empresários propina referente a uma licitação em curso, no que posteriormente seria conhecido como “mensalão”, a prática de pagamento mensal de propinas aos partidos da base governista por empresas ganhadoras de licitações públicas. A gravação do encontro teria envolvido servidores da ABIN, em particular Edgar Lange, que foi convocado para depor na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que analisava o caso, a CPI dos Correios. Como a Advocacia-Geral da União (AGU) considerou desaconselhável colidir com o Congresso em favor da manutenção do sigilo pessoal e funcional do servidor, o Diretor-Geral da ABIN publicou na rede interna (*intranet*) da agência um artigo em que defendeu o servidor, que teria sido jogado às “bestas-feras no picadeiro”. O artigo vazou para parlamentares e a imprensa e em junho de 2005 o Diretor-Geral era demitido para apaziguar os ânimos de congressistas, de governo e de oposição.

Para o lugar de Mauro Marcelo foi escolhido Márcio Paulo Buzanelli, servidor de carreira, que logrou ser o primeiro Diretor-Geral da ABIN a ser demitido discretamente. Durante sua gestão de aproximadamente dois anos, Buzanelli coordenou os trabalhos de inteligência dos Jogos Pan-Americanos de 2007, realizados no Rio de Janeiro, criou a Revista Brasileira de Inteligência, uma tentativa de incentivar os estudos acadêmicos a respeito do tema, criou uma revista em quadrinhos do Agente Jovem e realizou algumas mudanças funcionais que se revelariam pouco relevantes, como associar o tema contraterrorismo ao campo dos ilícitos transnacionais (antes era vinculado à contrainteligência), transformar as 12 agências regionais e os 14 escritórios estaduais a elas subordinados em superintendências de tipo “A” (DAS-4, com duas coordenações e uma divisão de operações) e “B” (DAS-3, sem estruturas subordinadas) e criar uma Ouvidoria. Destaca-se, contudo, que a gestão Buzanelli logrou implementar a figura do “Adido Civil de Inteligência”, servidor do órgão credenciado

²⁷² NUMERIANO, 2007, p.264

²⁷³ Essa visão é tratada em CEPIK, Marco e ANTUNES, Priscila. Profissionalização da atividade de inteligência no Brasil: critérios, evidências e desafios restantes. In: SWESON, R. G e LEMOZY, S. C. (Eds.), 2004, p.124 com relação aos concursos de 1999 e 2000

diplomaticamente junto a governo estrangeiro e autorizado a coletar dados ostensivos no país-anfitrião. Até o momento, existem representações civis formais na Argentina, Colômbia e Venezuela.

Seus atos mais marcantes seriam, todavia, as alterações “cosméticas”. Pela Portaria ABIN/GSI/PR nº 482, de 10 de novembro de 2006, instituiu como ave-símbolo da agência o gavião carcará. A Portaria nº 231, de 31 de maio de 2006, substituiu as nomenclaturas “analista” e “assistente” de informações, consideradas “imprecisas, inadequadas e anacrônicas, não correspondendo à evolução doutrinária que a atividade de inteligência vem experimentando nos últimos anos” por uma titularidade equivalente àquela das carreiras militares e diplomáticas. As Portarias nº 487, de 24 de novembro de 2006 e 516, de 20 de novembro de 2006, dotavam a instituição com uma bandeira, uma insígnia para a Direção-Geral e um hino. Dessas, permanecem hoje a bandeira e o hino, tendo os demais caído em desuso²⁷⁴.

Buzzanelli deixou a ABIN no segundo semestre de 2007. Como já dito, sua saída foi atipicamente discreta; deixava o órgão não em função de escândalos políticos, mas sim em razão de sua irrelevância política. Durante os Jogos Pan-Americanos de 2007 o presidente Lula decidiu resolver duas questões com uma medida. Por um lado, precisava oferecer um cargo ao delegado Paulo Lacerda, que havia chefiado o Departamento de Polícia Federal, tornando-o respeitado e eficiente. Por outro, queria tornar a ABIN útil ao processo decisório, reformá-la para cumprir os interesses do Estado. Assim foi demitido Buzzanelli e nomeado Paulo Lacerda.

O delegado chegou à agência com uma proposta claramente revisionista. Argumentava, entre outras coisas, ser impraticável um órgão público que tinha mais pessoas dedicadas à administração (atividade-meio) que à parte técnica (atividade-fim). Nesse sentido, elaborou novo regimento interno, aprovado pelo Decreto nº 6.408, de 24 de março de 2008, em que integrou à estrutura da ABIN uma Corregedoria-Geral e dividiu a instituição em dois “blocos”: um administrativo, capitaneado pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), à qual subordinam-se o Departamento de Administração e Logística, o Departamento de Gestão de Pessoal, a Escola de Inteligência e o Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico; e um técnico, coordenado pela Direção-Adjunta, à qual subordinam-se o Departamento de Inteligência Estratégica, o Departamento de

²⁷⁴ A imprensa brasileira ridicularizou, em particular, a escolha do gavião carcará como ave símbolo, o que foi identificado como uma tentativa infeliz de copiar a águia careca usada pela CIA, já que o carcará se alimenta, entre outras coisas, de carniça e foi consagrado pela música “Carcará”, escrita no período militar por João do Valle e José Cândido, que contém dentre seus versos o famoso “carcará, pega, mata e come”.

Contraineligência, o Departamento de Contraterrorismo, e o Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência.

Ao mesmo tempo, definiu que as mudanças deveriam ser seguidas pela constituição de uma carreira de inteligência, atendendo a velhas demandas dos servidores, especialmente dos concursados, e às necessidades da gestão moderna de pessoal. O intento foi consumado com a aprovação da Lei nº 7.170, de 17 de setembro de 2008, que cria as carreiras de Oficial de Inteligência, Oficial Técnico de Inteligência, Agente de Inteligência e Agente Técnico de Inteligência. Para esse trabalho, são relevantes os cargos de Oficial e Agente de Inteligência, sendo que ao primeiro cabe planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar a produção de conhecimentos de inteligência, as ações de salvaguarda de assuntos sensíveis, as operações de inteligência, as atividades de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico direcionadas à obtenção e à análise de dados e à segurança da informação, o desenvolvimento de recursos humanos para a atividade de inteligência, e desenvolver e operar máquinas, veículos, aparelhos, dispositivos, instrumentos, equipamentos e sistemas necessários à atividade de inteligência. Aos Agentes cabe apoiar os Oficiais no cumprimento de suas atribuições. Em 2009 ocorreu o quinto concurso público, o primeiro para admissão às carreiras de Oficial de Inteligência e de Agente de Inteligência.

Contrariamente ao restante da Administração Pública, ainda há na ABIN questionamentos a respeito da conveniência de contratar servidores via concurso público. Os críticos baseiam-se em uma “tradição mundial” mal-interpretada de contratação direta que excluiria elementos indesejáveis. No entanto, as seleções públicas são comuns em diversos países, como Estados Unidos, Reino Unido, Austrália, Portugal, Espanha e outros²⁷⁵. Há sim em alguns países, como Estados Unidos e França, uma predileção pelo recrutamento direto de militares integrantes de unidades de Forças Especiais para comporem as frações de operações clandestinas. Trata-se de uma questão de conveniência burocrática, já que os servidores já chegam “adestrados” e pré-selecionados pelo processo evolutivo da qualificação militar. Conclui-se que o desejo de não ser “jogado na vala comum” do serviço público confunde-se às vezes com o desejo de não sofrer constrangimentos e com o que parecem ser resquícios nostálgicos do período em que os servidores detinham o “poder” de indicar as pessoas dignas da atividade.

Uma última contribuição dada por Lacerda à institucionalização da ABIN foi a adoção de uma política mais ativa de respostas públicas às acusações que lhe eram dirigidas. A Assessoria de Comunicação Social, que começara a lidar mais com a imprensa durante a

²⁷⁵ NUMERIANO, 2007, p.268

gestão Buzanelli, passou, sob a Direção Lacerda, a prestar esclarecimentos ágeis e constantes à imprensa, numa tentativa de diminuir resistências jornalísticas e fomentar uma atuação mais transparente do órgão, o que naturalmente contribuiria para uma maior visibilidade e, quiçá, respeitabilidade da ABIN.

Não obstante as reformas realizadas e as perspectivas de melhorias na atividade de inteligência, o delegado Paulo Lacerda, bem como o Diretor-Adjunto José Milton Campana e o Diretor do Departamento de Contraineligência Paulo Maurício Fortunato Pinto, foi afastado do cargo em 1º de setembro de 2008, em função de seu envolvimento com a chamada Operação Satiagraha. A operação envolvia indícios de ilicitudes financeiras por parte do grupo Opportunity e seu corpo gerencial e coube ao delegado DPF Protógenes Queiroz, ainda na gestão Lacerda no DPF, a coordenação das investigações. Uma vez retirado do DPF o delegado Paulo Lacerda, a operação teria sido “esvaziada” pelo novo Diretor-Geral da instituição, o delegado Luiz Fernando Corrêa, e por isso o delegado Queiroz teria recorrido ao antigo superior, agora Diretor-Geral da ABIN, para fornecer-lhe apoio em termos técnicos e humanos. A cooperação entre a agência e o delegado teria ocorrido sem a ciência da nova Direção-Geral do DPF e os servidores da ABIN teriam tido contato com gravações, interceptações telefônicas e de mensagens de correio eletrônico feitas pelo Departamento.

Uma vez desencadeadas as prisões de gestores do Opportunity e seus colaboradores, foi denunciado pela advocacia de defesa dos presos que servidores da ABIN haviam participado da operação, tornando-a ilegal. Em que pese a posterior “isenção” do órgão e seus servidores pela participação na operação, a permanência de Paulo Lacerda tornou-se insustentável e em 29 de dezembro de 2008 foi publicada sua exoneração do cargo. Assumia interinamente Wilson Roberto Trezza, Oficial de Inteligência com larga experiência administrativa, inclusive na iniciativa privada, mas pouca saliência técnica. Somente em novembro de 2009, mais de um ano após assumir o cargo interinamente, Trezza foi sabatinado e aprovado pelo Senado como Diretor-Geral da ABIN.

4.4. UMA DÉCADA DE ABIN: A BUSCA POR UM PAPEL DEMOCRÁTICO

A operação Satiagraha oferece dois pontos de reflexão a respeito do papel da inteligência no Brasil. Primeiro, apesar de tratar-se de uma operação contra crimes financeiros, foi utilizada principalmente a estrutura do Departamento de Contraineligência,

bem como servidores oriundos de superintendências sob sua supervisão. Essa preferência pode decorrer de questões vinculadas à política burocrática, capacitação técnica, conveniência ou “disponibilidade” das estruturas, ou até mesmo de uma interpretação desvirtuada da missão institucional como atrelada à defesa da imagem do representante do Estado, suposto desafeto do presidente do Opportunity, Daniel Dantas. De todo modo, o emprego de servidores da ABIN em uma operação do DPF, ainda que lícita e legítima, seria consideravelmente mais adequada no combate a organizações criminosas transnacionais, ao tráfico de drogas e armas etc.

Segundo, o *modus operandi* do DPF e da ABIN foram parcialmente revelados durante a cobertura de imprensa. Por exemplo, por meio dos depoimentos foi possível identificar que o DPF prefere o trabalho com equipes fixas para evitar soluções de continuidade, ao passo que a ABIN prioriza o revezamento de agentes como forma de proteger os servidores e dificultar a identificação da vigilância. Aliás, boa parte das matérias destacava que o DPF realizava interceptações telefônicas e de correio eletrônico, enquanto a ABIN focava o trabalho de vigilância dos envolvidos e registro de eventuais contatos. A aparente superficialidade desse tipo de informação encerra vulnerabilidades para as duas instituições, cujas táticas passam a ser conhecidas e, conseqüentemente, contornáveis.

Para a ABIN, a questão é mais delicada, visto que suas ações são por definição sigilosas e, portanto, dependentes de uma equação que envolve por um lado o mandato legal e por outro a insuspeição dos alvos. Como mencionado anteriormente, a legislação pertinente é vaga quanto ao que exatamente o órgão pode fazer. Pior ainda, como veremos, a lei proíbe praticamente tudo que a inteligência precisa fazer.

Traduzindo para a prática as implicações do corpo jurídico, temos que para executar as disciplinas “clássicas” da inteligência trabalhadas no Capítulo 2, a ABIN precisa ter acesso a diversas ferramentas de suporte, a maioria das quais lhe é vedada pela legislação vigente. Por um lado, necessidades básicas, como a construção de uma identidade de cobertura que proteja o servidor e sua família de eventuais retaliações esbarram no Decreto-Lei nº 2.848 (Código Penal), de 7 de dezembro de 1940, cujos artigos 298 e 299 proíbem, sem exceções, a falsificação ou manipulação de documentos particulares.

Por outro lado, o Código Penal proíbe expressamente diversas práticas “comuns” da inteligência²⁷⁶, como por exemplo: a violação de domicílio, procedimento

²⁷⁶ Destacamos aqui que nos importa o estudo da inteligência enquanto atividade amoral e o fato de que a legislação brasileira não identifica quais técnicas são consideradas pertinentes à inteligência e quais não o são. Obviamente, muitas das técnicas utilizadas por órgãos de inteligência ao longo das décadas são questionáveis tanto do ponto de vista moral como ético.

comum para a aquisição de documentos ou equipamentos que qualificam a realização de ato ilícito, proibido pelo artigo 150; o homicídio, proibido pelo artigo 121, excetuando-se no que se refere à ABIN aquele praticado em legítima defesa (artigo 23, inciso II); e a violação de comunicações, tratada no artigo 151. Com relação à última técnica, o sigilo das comunicações é estipulado no artigo 5º (cláusula pétreia), inciso XII, da Constituição de 1988, exceto por ordem judicial, para fins de investigação criminal ou instrução processual penal. A Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, regula a interceptação de comunicações, admitindo-a como “prova em investigação criminal e em instrução processual penal”, desde que requerida por autoridade policial em investigação criminal ou por representante do Ministério Público, em ambos os casos. Uma vez deferido o pedido, a interceptação é conduzida pela autoridade policial. A ABIN claramente não tem “autoridade policial”, tampouco sua atuação é subsidiada pelo poder de polícia.

O artigo 6º, inciso V, da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, autoriza os “agentes operacionais” da ABIN a portarem armas, institucionais e particulares, mas como já dito, seu uso é exclusivamente defensivo. E como a agência não tem poder de polícia, é reduzida sua capacidade de realizar contrainteligência, defensiva e ofensiva. Contribui para esse quadro a sobrevivência da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.710), criada durante o regime militar para combater ameaças contra a segurança nacional, a ordem política e social, e revisada pela última vez em 14 de dezembro de 1983. A LSN é hostilizada por juristas e pela sociedade civil, mas é o único instrumento a tipificar a espionagem (artigo 13) e o terrorismo (artigo 20), crimes afetos às relações internacionais contemporâneas e organizacionalmente similares à atividade de inteligência. O artigo 31 da mesma Lei outorga à Polícia Federal a responsabilidade pela investigação desses crimes.

Claramente a legislação brasileira é insuficiente para garantir uma atuação profícua da inteligência. Laconicamente, como está prevista a atuação da inteligência brasileira tanto interna como externamente, respeitados os constrangimentos legais, e a legislação brasileira não é aplicável em territórios estrangeiros, a ABIN é autorizada a usar quaisquer meios considerados necessários quando atuante no exterior, mas somente técnicas não-invasivas se atuante no território nacional. O distanciamento entre a missão legal e o foco institucional, contudo, impele a instituição à atuação interna, onde as pressões contrárias à definição/expansão do mandato legal são fortes. Com efeito, sempre que é mencionada publicamente a intenção de conceder à ABIN autorização para realizar interceptações de comunicações, segue-se comentários parlamentares e midiáticos hostilizando a “arapongagem” e o desejo do “ex-SNI” de ter acesso à privacidade dos cidadãos. Tanto assim

que o ex-Diretor-Geral, Márcio Buzanelli declarou à imprensa que um dos principais desafios enfrentados pela agência é “torná-la conhecida e reconhecida. Conhecida pela sociedade e reconhecida pela importância que ela tem e que deve ter”²⁷⁷. Similarmente, o general Alberto Cardoso, ex-Ministro do GSI, declarou que o caso Satiagraha representava uma crise artificial, em que “acusaram a Abin de estar trabalhando”²⁷⁸.

É conceitualmente incongruente advogar a autorização para interceptações por parte de um órgão sem poder de polícia, principalmente com relação a questões internas que são de competência das polícias estaduais e federais. Não obstante, há um conflito entre a Lei nº 9.883, que outorga ao SISBIN, e subsidiariamente à ABIN, a atividade de contrainteligência e a LSN, que dá à Polícia Federal a mesma competência. No sistema legal brasileiro, a norma mais recente revoga a mais antiga e, portanto, a contraespionagem, uma das atividades mais demandantes em termos de recursos técnicos e humanos, hoje é atribuição do órgão de segurança com mandato legal mais limitado.

Externamente, a ABIN possui um mandato frouxo e, apesar do Brasil fazer fronteiras com quase todos os Estados da América do Sul e estar vivendo um período de crescente inserção internacional, sua atuação é pouco relevante. Com efeito, alguns identificam uma rejeição do Ministério das Relações Exteriores à presença de oficiais de inteligência em missões diplomáticas e consulares, prática comum internacionalmente. Uma das justificativas para esse comportamento seria a percepção da Chancelaria de que cabe a ela informar o Chefe de Estado a respeito de questões de interesse brasileiro no exterior²⁷⁹.

Um outro fator relevante a qualquer análise referente à eficácia de um órgão público, de inteligência ou não, é a disponibilidade de recursos financeiros para a manutenção de sua estrutura e realização de trabalhos finalísticos. O orçamento destinado à ABIN é voltado majoritariamente ao pagamento de despesas com pessoal, encargos e seguridade social, restando uma parcela diminuta, em geral menos de 20% do montante, para despesas correntes e investimentos, incluídos nas duas rubricas os gastos com manutenção (limpeza, energia elétrica, água etc), reformas estruturais, compra de material permanente (veículos, computadores etc) e ações finalísticas. Ainda que sem acesso aos gastos individualizados do órgão, resguardados por lei, é possível concluir que os recursos finalísticos são escassos e a capacidade de investimento em atividades dispendiosas, como inteligência de sinais, imagens,

²⁷⁷ BUZANELLI, Márcio Paulo. Entrevista concedida ao Inforel em 20 de dezembro de 2006, *Apud* GONÇALVES, Joanisval Brito, 2009, p. 116

²⁷⁸ CARDOSO, Alberto. Entrevista concedida ao Inforel em 3 de dezembro de 2009. Disponível em http://www.inforel.org/noticias/noticia.php?not_id=3547&tipo=2. Acesso em 10 dez. 2009

²⁷⁹ GONÇALVES, Op.Cit, pp.132-133

externa etc está severamente comprometida.

Tabela 2 – Orçamento da Agência Brasileira de Inteligência (2006-2010)

Ano	Orçamento ABIN (em reais)		Orçamento do Poder Executivo (em reais)
	Despesas correntes e Investimento (% total ABIN)	Total (% Executivo)	
2006	33 milhões (18,4%)	178,7 milhões (0,044%)	402,6 bilhões
2007*	74 milhões (31,5%)	234,7 milhões (0,051%)	457,6 bilhões
2008	50,7 milhões (22,9%)	220,5 milhões (0,043%)	511,7 bilhões
2009	48,5 milhões (13,5%)	357,4 milhões (0,059%)	596,7 bilhões
2010**	61,3 milhões (16,1%)	379,5 milhões (0,059%)	640,3 bilhões

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. República Federativa do Brasil. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=50&sec=8>

* Ano em que foram realizados os Jogos Pan-Americanos do Rio de Janeiro

** Projeto de Lei Orçamentária, ainda em debate. Última verificação em 15 de dezembro de 2009.

Quando da conclusão desse trabalho, quatro propostas relativas à ABIN tramitavam no Congresso. A primeira, na forma do Projeto de Lei nº 5920/09, propõe reajuste salarial aos servidores da agência, sem maiores impactos normativos. A segunda diz respeito à regulamentação da CCAI, via Resolução do Congresso Nacional, ainda em debate²⁸⁰. A terceira trata do envio de uma proposta de PNI pelo Poder Executivo à CCAI, a qual priorizaria o combate a ameaças ao Estado, tais como a espionagem, a sabotagem, o terrorismo, a criminalidade organizada e a atuação de movimentos sociais nacionais ou estrangeiros com intenção de desestabilizar o governo²⁸¹.

A última é a Proposta de Emenda Constitucional nº 398, que trata a inclusão da atividade de inteligência na Constituição Federal, baixo um Capítulo IV (inédito) do Título V (Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas), garante “os direitos, deveres e prerrogativas do pessoal de inteligência, inclusive no que conserve à preservação de sua identidade, o sigilo da atividade e seu caráter secreto” (art.144-A, par. 2º), prevê legislação própria que regulará o uso de meios e técnicas sigilosos, bem como os deveres e garantias do pessoal de inteligência (art. 144-A, par. único), e propõe a formação de um Conselho de Controle da Atividade de Inteligência, subordinado à CCAI, composto por sete conselheiros

²⁸⁰ Ata da 3ª reunião da CCAI em 2009, realizada em 11 de agosto de 2009, pág. 2

²⁸¹ Nota do Gabinete de Segurança Institucional enviada à imprensa em 20 de outubro de 2009.

indicados pelo Senado (2), Câmara (2), Presidência da República (1), Conselho Nacional de Justiça (1) e Conselho Nacional do Ministério Público (1), capazes de realizar diuturnamente a fiscalização finalística da inteligência (art. 144-E, par. 2º).

Mas como ainda não há mandato “novo”, velhas práticas persistem. O foco interno parece representar na ABIN um terreno seguro, em que a *expertise* institucional adquirida no período autoritário sobressai sobre as novas áreas de aprendizado e atuação, em parte devido ao baixo custo de reprodução desse conhecimento, em parte devido ao descompasso existente entre o discurso político democratizante da atividade e a prática política incapacitante.

A própria imagem da ABIN parece externar o conflito entre velhas práticas e novos conceitos. Exemplo disso foram duas matérias publicadas pela imprensa em 14 de dezembro de 2009. Uma delas destacava a posição defendida pelo atual Diretor-Geral, Wilson Trezza, perante o Congresso Nacional, e pela Assessoria de Comunicação Social à imprensa, de que são realizados acompanhamentos sobre movimentos sociais, com enfoque sobre “eventuais ameaças à sociedade” e “ameaça ao patrimônio [público]”²⁸², atuação criticada por jornais e revistas de grande circulação. A outra matéria abordava o elogio enviado à ABIN pelo Ministério dos Esportes, agradecendo a participação do órgão, que coletou “dados sobre as concorrentes” e ajudou “na estratégia de comunicação da campanha” do Brasil na disputa por sediar as Olimpíadas de 2016²⁸³. Um padrão similar foi observado durante o escândalo Satiagraha, em que o jornal de circulação virtual FolhaOnline²⁸⁴ publicava matérias criticando a atuação da ABIN no caso enquanto na seção de comentários, aberta ao público, leitores teciam elogios às ações do órgão. Em que pese a relativa ignorância popular quanto a questões de mandato, formas de cooperação interagencial e teoria de inteligência, é sintomático que uma parcela dos leitores, os quais têm acesso à *internet*, tenha manifestado uma visão favorável do órgão logo após a leitura de matérias que criticavam sua atuação.

Ainda mais positivo é reconhecer que a ABIN não tem sido alvo de críticas comprovadas por violação de direitos tampouco por ações de “polícia política”. Em verdade, os escândalos políticos envolvendo a instituição durante as gestões Lula envolviam quase que exclusivamente figuras ligadas à base governista. Como afirma Numeriano,

“a função de polícia política desapareceu do órgão de inteligência com a redemocratização; as liberdades democráticas, de expressão, de imprensa, de deslocamento etc. não sofrem constrangimentos por parte do órgão e a

²⁸² **Jornal Folha de São Paulo**. São Paulo, edição de 14 de dezembro de 2009

²⁸³ **Jornal O Globo**. Rio de Janeiro, edição de 14 de dezembro de 2009

²⁸⁴ Disponível em <http://www.folhaonline.com.br>

utilização política da inteligência parece ser mais uma questão de corrupção que permeia o Estado brasileiro”.²⁸⁵

²⁸⁵ NUMERIANO, p.76

5. CONCLUSÃO

“Uma sociedade de tendência anárquica, como é a sociedade internacional, que se sustenta sobre o princípio da autodefesa, ainda que em última instância, favorece o despotismo interno de seus membros ou pelo menos dificulta a sua democratização. Não se pode combater o poder invisível senão com um poder igualmente invisível e contrário, os espíões dos outros senão com espíões próprios, os serviços secretos dos outros Estados senão com os serviços secretos do próprio Estado”²⁸⁶

A atividade de inteligência esteve vinculada aos acontecimentos que nortearam o século XX, assessorando as Forças Armadas em períodos de guerra e adquirindo informações e prevenindo investidas adversas nos momentos de paz. O fim da Guerra Fria significou ao mesmo tempo o ocaso das formas maniqueístas de condução da segurança estatal e a inauguração de uma nova Ordem Mundial, fluida, balisada menos por fronteiras que pelo associativismo cultural e os interesses materiais, sociais e, mesmo, religiosos. Nesse contexto, compete às agências de inteligência um novo modelo de atuação, que conjugue as preocupações anteriores com a segurança nacional e a proteção –defensiva e pró-ativa– do Estado com as demandas atuais por informações inéditas e relevantes para um processo decisório cada vez mais exigente.

Apresentamos na Introdução as variáveis que nos permitiriam identificar se há uma convergência entre esse “novo papel” da inteligência e os modelos adotados pela SI e pela ABIN, às quais agora nos dedicamos com o objetivo de confirmar a existência de diferenças significativas no modo como cada órgão está estruturado e atua, mas uma relativa semelhança no que se refere à exclusão deles do processo de (re)democratização vivido na década de 1980.

*a) Marco jurídico*²⁸⁷

Em ambos os casos, a regulamentação da atividade baixo parâmetros democráticos foi realizada vários anos após o início do processo de democratização (18 anos na Argentina e 14 anos no Brasil). Mesmo os debates a respeito de uma legislação específica de inteligência começaram apenas no final da década de 1980 e início de 90. Por um lado,

²⁸⁶ BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, p.412

²⁸⁷ Leis, decretos, resoluções e outros instrumentos que regularam e regulam a atividade de inteligência em cada país, atribuindo-lhe missões, mandatos, autorizações e limites e determinando *a priori* sua eficácia.

essa demora denota a dependência dos novos governos democráticos em relação aos órgãos de inteligência, que afinal de contas eram capazes de prover informações a respeito da dinâmica social e da probabilidade de incremento da instabilidade política, e a conseqüente “secundarização” do tema até que o espectro político conturbado fosse equacionado. Por outro, demonstra a fragilidade das novas elites frente estruturas pensadas e criadas para atender os interesses militares, que efetivamente conheciam a utilidade da inteligência e valorizavam sua aquisição. Com efeito, somente na década de 1990 o debate parlamentar e social em favor de regras democráticas para a atividade tomaria corpo, sob argumentos que buscavam garantir direitos e promover a fiscalização das ações de inteligência, mas ainda pouco aptos à discussão de missões e atribuições específicas e à avaliação de eficácia organizacional.

No caso argentino, a prática de regular a inteligência via instrumentos legais secretos foi encerrada com uma legislação ao mesmo tempo objetiva e maleável, que limitava o campo de atuação da SI às ameaças à segurança nacional e a uma visão concentrada da contrainteligência, mas dava amplos poderes ao órgão para atuar nessas questões. Previsões legais relevantes, como a proteção da identidade dos agentes, a autorização para realizar interceptações de comunicações, a tipificação de novos crimes e o respeito à aquisição de inteligência no exterior tornaram formalmente factíveis as atribuições outorgadas à SI. Mesmo a possibilidade de cooperação com órgãos policiais, militares e judiciais mostra-se adequada no que atina às novas missões da inteligência, ainda que seja questionável a compatibilidade entre o modo de atuação de um serviço de inteligência e os imperativos legais concernentes à coleta de provas concretas e conclusivas.

No Brasil, a Lei 9.883 foi a primeira de seu tipo na América do Sul democrática. E talvez a falta de um modelo anterior submetido ao mesmo contexto sócio-político tenha contribuído para sua constituição como um instrumento marcado por hiatos, imprecisões técnicas e contradições jurídicas. De certo modo, deu-se continuidade ao tratamento legal da atividade inaugurado pelos militares, com missões vagas, imprecisas e, portanto, ilimitadas. Se essa prática dava maleabilidade ao SNI e seus antecessores, no caso da ABIN significou falta de foco e, conseqüentemente, prosseguimento de práticas anteriores já familiares aos servidores do órgão, que naturalmente prefeririam realizar trabalhos com alto nível de eficácia. A legislação complementar é igualmente prejudicial à atividade, carecendo ainda de mecanismos claros de proteção à identidade dos agentes, respaldo legal para a aplicação dos meios e técnicas operacionais e mesmo de um Código Penal que tipifique crimes afetos à inteligência e dê substância conceitual ao mandato do órgão.

b) *Dimensão institucional*²⁸⁸

Com relação à dimensão institucional, os casos argentino e brasileiro refletem perspectivas similares em termos formais, mas distintas em termos práticos. Nos dois países, a estrutura orgânica atende a uma lógica de concentração funcional dos campos de atuação da atividade, ou seja, tanto a SI como a ABIN são divididas em frações que tratam inteligência interna (incluindo dinâmica social), contrainteligência e inteligência externa (incluindo terrorismo internacional). É interessante notar, todavia, que na Argentina o foco está posto sobre uma atividade de inteligência “ofensiva”, com subsecretarias de inteligência exterior e interior, essa última encarregada também das ações de contrainteligência. Contrariamente, no Brasil o foco está sobre uma inteligência “defensiva”, com um departamento responsável pela inteligência interna e exterior, um outro responsável pela contrainteligência e ainda um terceiro focado sobre o contra-terrorismo.

A formação de quadros em ambos os países é realizada por uma escola de inteligência, com prerrogativas nacionais sobre a qualificação de pessoal da área, o que auxilia a dispersão horizontal dos conhecimentos necessários à atividade e, conseqüentemente, a profissionalização da atividade. No caso argentino, a ENI atua também como seletora de talentos, identificando os funcionários aptos ao desempenho de funções complexas, os quais são submetidos a novas formas de treinamento continuado.

Essa particularidade do caso argentino é explicada pelo modelo de recrutamento adotado na SI, ainda hoje orientado por um processo que conjuga indicações “políticas” e avaliação de currículos, e personalidades, submetidos ao órgão. Em que pese a conveniência de selecionar, contratar e demitir pessoal com absoluta autonomia, essa prática foi historicamente distorcida de modo a conciliar interesses pessoais e prover favores políticos e é provável que ainda hoje seja responsável pela contratação de funcionários pouco capazes, competentes ou apropriados à atividade. No Brasil, a obrigatoriedade do concurso público, instituído pela Constituição de 1988 e realizado por meio de provas escritas e requisitos físicos, médicos e investigação social do candidato, impede o recrutamento direto de funcionários pela ABIN. Apesar de ser uma prática questionada quando são considerados aspectos como aptidão e “lealdade institucional”, os concursos públicos lograram

²⁸⁸ A forma como cada instituição foi e é estruturada, como recruta e forma seu quadro de pessoal e como divide organicamente suas áreas de atuação.

democratizar o acesso ao processo seletivo da instituição e tem resultado em um corpo funcional academicamente qualificado e familiarizado com os novos temas da agenda internacional.

Conversamente, a vinculação técnico-administrativa da ABIN indica maior grau de preservação de legados autoritários no Brasil do que no caso argentino. Com efeito, apesar de ter um corpo funcional qualificado e, na atividade finalística, majoritariamente composto por servidores concursados, de não estar subordinada a um ministério militar e ter sido chefiada por civis durante aproximadamente nove de seus dez anos de existência, a ABIN, ao contrário da SI, é separada do processo decisório superior do Estado brasileiro por um órgão da Presidência, o GSI. É fato que a chefia do GSI não tem reserva militar, mas desde sua criação foi chefiada por generais do Exército Brasileiro (Alberto Cardoso entre 1996 e 2002; Jorge Félix desde 2003) e em termos formais é responsável por gerenciar os esforços de aquisição e produção de inteligência e por filtrar as informações que são repassadas ao presidente. Outro indicativo da fragilidade institucional da inteligência brasileira é o permanente estado de instabilidade gerencial. Com efeito, enquanto o GSI teve dois Ministros nos últimos 15 anos, a ABIN teve 6 DGs em 10 anos.

Destacamos, por fim, dois exemplos simbólicos da institucionalização da atividade em cada país. O primeiro diz respeito à maior estabilidade histórica formal da atividade na Argentina (DGSI, 6 anos; CIPN, 8 anos; CIDE, 2 anos; SIDE –*Informaciones*-, 17 anos; SIDE –*Inteligencia*-, 28 anos; SI, 8 anos) em comparação com o Brasil (CDN, 7 anos; CSN, 6 anos; CSSN, 3 anos; SFICI, 19 anos – 6 com estrutura própria; SNI, 21 anos; SAE, 5 anos; SSI, 4 anos; ABIN, 10 anos), especialmente após a transição democrática. O segundo, mais valioso enquanto anedota, refere-se à distância física entre o local de despacho da chefia do órgão de inteligência e o escritório do Chefe de Estado, que dista cerca de 60 metros no caso argentino e aproximadamente 11km no caso brasileiro.

c) *Percepção de desafios à segurança nacional*²⁸⁹

O fim dos regimes autoritários na Argentina e no Brasil significaria, em tese, a superação da agenda anti-comunista que havia motivado em grande medida a criação de órgãos de inteligência nos dois países. A tradução de uma nova agenda de segurança nacional

²⁸⁹ A forma como cada Estado percebe os desafios (ameaças e vulnerabilidades) à segurança nacional e como essa percepção é transmitida, ou não, aos órgãos de inteligência.

para a inteligência, contudo, foi e ainda é falha, focada em interpretações abrangentes do conceito “segurança nacional” e distorcida por interesses políticos ou percepções equivocadas do papel da inteligência.

Consideramos aqui improváveis as teses referentes à independência funcional da inteligência frente aos decisores. De fato, é difícil imaginar que a SI ou a ABIN realizariam trabalhos sobre movimentos sociais, políticos, organizações não-governamentais e outros temas que denotam uma agenda de inteligência politizada sem o conhecimento das respectivas presidências e, mais ainda, sem o aproveitamento dessas informações pelo processo decisório. Discordamos, também, das acepções mais puristas da inteligência, que excluem em absoluto o tratamento de questões internas, especialmente aquelas de cunho social reivindicatório, pela atividade. Argentina e Brasil, bem como o restante da América do Sul, foram historicamente afetados pela instabilidade política e por crises de governabilidade e, por isso, pensamos ser admissível a atuação da inteligência de modo a prevenir crises sócio-políticas que ameacem o Estado ou o regime democrático.

Como Argentina e Brasil gozam de uma inserção internacional pacífica, as ameaças externas percebidas pelos dois Estados tendem a seguir as tendências mundiais. Desse modo, a presença brasileira no esforço contra o terrorismo internacional foi traduzido pela ABIN na criação de um departamento (dentre 3 departamentos finalísticos existentes) inteiramente dedicado ao contraterrorismo e na integração da agência nos trabalhos de segurança dos Jogos Pan-Americanos de 2007, bem como nos grandes eventos desportivos futuros (Copa do Mundo em 2014 e Olimpíadas em 2016). No caso argentino, a preocupação com o terrorismo internacional foi originada com os atentados à Embaixada israelense e à AMIA e ainda hoje forma porção relevante da atuação exterior do órgão. Por fim, os dois países dedicam parte de seus esforços de inteligência ao combate a ilícitos transnacionais, particularmente o crime organizado e o tráfico de armas e drogas, esse último potencializado na região em função do conflito interno na Colômbia e da atuação das *Fuerzas Armadas Revolucionárias Colombianas* (FARC).

A única distinção relevante em termos de percepções de ameaças externas à segurança nacional diz respeito ao enfoque dado por cada país à identificação dessas “ameaças”. No caso argentino, a SI dedica pessoal e recursos à aquisição exterior de informações a respeito de questões que representam potencial ameaça ao Estado argentino. Já no Brasil, a ABIN prioriza o investimento de pessoal e recursos nas ações de contrainteligência, entendidas de maneira abrangente, e na aquisição de inteligência a respeito de atores externos que atuam no território nacional.

*d) Relevância política*²⁹⁰

A relevância da inteligência para o processo político na Argentina e no Brasil pode ser marcado em três tempos: período embrionário; consolidação institucional e utilização autoritária; e reestruturação democrática e indefinição política. No primeiro deles, que comporta, grosso modo, os anos anteriores à instauração dos regimes autoritários da década de 1960, os órgãos estavam voltados para a aquisição de informações a respeito da expansão do comunismo internacional e, no caso argentino, para a defesa do governo do dia e o controle da oposição. No segundo período, a inteligência é institucionalizada como órgão de segurança e empregado pelos governos militares no combate à ameaça comunista. Em que pese a diferença entre os papéis desempenhados pela SIDE (órgão assessorio à inteligência militar) e pelo SNI (órgão central de inteligência e assessorio ao aparelho repressivo), a qual será significativa durante o processo de transição democrática, ambos tinham como principal função inibir a ascensão de forças de esquerda.

O terceiro momento representa um efetivo distanciamento entre as duas experiências. No caso argentino, o papel secundário da SIDE possibilitou sua rápida incorporação ao aparato estatal democrático e sua capacidade operacional em questões internas permitiu sua pronta utilização política pelo governo Alfonsín e, em verdade, por todos os presidentes democráticos. Esse papel foi reforçado pelo sucesso do órgão em cooperar com a justiça na solução de crimes complexos, em especial de seqüestros extorsivos. Não obstante, a atuação da SI é ainda hoje maculada pelo desempenho insuficiente na prevenção e posterior investigação dos atentados terroristas de 1992 e 1994.

No Brasil, a transição democrática significou, inicialmente, a preservação dos privilégios e capacidades do órgão, que auxiliou Sarney tanto na obtenção de informações úteis a respeito da situação política do país, como na atuação como intérprete das preocupações militares e, por conseguinte, das estratégias políticas a serem seguidas pelo governo. Entre 1990 e 1999, a inteligência brasileira seria colocada em um “limbo” funcional, sem estrutura, atribuições e missões claras. A partir de 1999, já rebatizado ABIN, o órgão passaria por diversas crises e sua atuação seria marcada por escândalos políticos (Correios, Mensalão, Satiagraha) e poucos casos públicos de sucesso (participação nos Jogos Pan-

²⁹⁰ O papel desempenhado pela inteligência ao longo dos anos como órgão de assessoramento ao processo decisório máximo e a existência, ou não, de demandas e credibilidade política conferida pelo governo e a sociedade.

Americanos, na candidatura para as Olimpíadas de 2016 e exposição esporádica em função da atuação de organizações não-governamentais, com interesses supostamente escusos, na Amazônia).

Simbólico para a aferição da relevância política de cada órgão é o orçamento que lhe é dedicado. Como visto anteriormente, o Estado argentino dedica, proporcionalmente, quase dez vezes mais recursos à SI (média de 0,41% do orçamento) do que o Brasil à ABIN (média de 0,049% do orçamento). Em termos numéricos, assim se estabelece a relação:

Tabela 3 – Quadro comparativo entre o orçamento da *Secretaría de Inteligencia* e da Agência Brasileira de Inteligência

Ano	Orçamento SI (em Reais)	Orçamento ABIN (% SI) (em Reais)
2006	138,8 milhões	33 milhões (23,8%)
2007	139,4 milhões	74 milhões (53,1%)
2008	199,9 milhões	50,7 milhões (25,3%)
2009	221,1 milhões	48,5 milhões (21,9%)

Como percebido, à exceção do ano em que foram realizados os Jogos Pan-Americanos (2007), o orçamento da ABIN representou entre um quarto e um quinto do montante destinado à SI. Apesar de não ser possível discriminar com precisão quanto desses recursos foram efetivamente gastos na compra de inteligência, humana ou tecnológica, é perceptível a diferença em termos absolutos e estimável, dada a diferença de tamanho e população entre Brasil e Argentina, o impacto dessa diferença sobre as possibilidades de aquisição de inteligência. Como visto nos capítulos 3 e 4, o orçamento dos dois órgãos tende a ser consumido majoritariamente em despesas com pessoal e seguridade, mas no caso brasileiro o impacto dessa rubrica para o montante total destinado ao órgão chegou a representar, em 2008, 86,5%, o que indica um grande descompasso entre o que é investido na remuneração de recursos humanos e o que é disponibilizado em termos de condições de trabalho a esses quadros.

Um último aspecto a ser mencionado em termos de relevância política compete o número de servidores engajados na inteligência. No caso argentino são entre 2.500 e 3 mil servidores, enquanto no Brasil são cerca de 1.800 servidores, entre orgânicos e requisitados. Uma vez mais a simples comparação populacional entre os dois países indica uma incongruência nesses números, seja por excesso de pessoal ou por falta de. A insuficiência de

pessoal no caso brasileiro parece-nos a hipótese mais provável dada a contratação de praticamente mil servidores na Argentina entre o corte de Santibáñez em 2001 e as estimativas de 2009 e a autorização concedida à ABIN para contratação de 800 novos funcionários nos próximos anos, contratação essa que estima-se será suficiente apenas para repor os quadros que se aposentam nos próximos 5 anos.

e) Assertividade dos órgãos de inteligência²⁹¹

Talvez a variável mais difícil de comprovar empiricamente, dado o caráter sigiloso em que ocorrem todas as negociações relativas à inteligência, a assertividade dos órgãos de inteligência argentino e brasileiro pôde ser identificada em algumas passagens históricas, principalmente naquelas que antecipavam transições políticas ou institucionais.

Como visto, o período autoritário significou um papel assessorio à SIDE e um papel central ao SNI. Desse contexto vale mencionar a capacidade do órgão brasileiro para eleger dois presidentes, feito inigualado mesmo pelo KGB. Similarmente, o discurso do SNI claramente carregava poder político, alterando resoluções e incentivando medidas mais ou menos drásticas de combate à subversão. Na transição, o SNI manteve sua influência e logrou dar sequência não somente à sua agenda como também à estrutura, pessoal e orçamento que lhe competiam. Após o início do governo Collor, o órgão ficaria em segundo plano, perdendo os benefícios que havia logrado manter durante o governo Sarney e existindo num limbo conceitual e funcional que só acabaria após a criação da ABIN. Mesmo assim, a participação da instituição em decisões governamentais envolvendo seus interesses foi e é discreta, seja por uma crença equivocada na atipicidade da inteligência e conseqüente “isenção de deveres” que bebia do maniqueísmo da Guerra Fria e da idéia de que “errado é ser pego”, seja por insignificância política, que se traduz em uma incapacidade prática para propor uma legislação própria ou pedir autorizações legais para cumprimento de seu mandato. No final das contas, a ABIN continua opinando a respeito das regulamentações que lhe dizem respeito, mas ainda falta-lhe substância para realizar suas funções sem riscos de escândalos e questionamentos à sua atuação, como no caso Satiagraha.

Na Argentina a situação foi em grande parte oposta. Se durante o governo militar a SIDE esteve em segundo plano, a transição colocou-a à direita de Alfonsín, cuidando

²⁹¹ A capacidade de cada órgão para avançar seus interesses institucionais, mesmo aqueles incondizentes com o modelo da atividade aplicável ao contexto nacional.

de informar o presidente daqueles aspectos políticos, sociais e econômicos que poderiam fragilizar o novo regime. Esse papel continuou sendo realizado sob os presidentes seguintes e mesmo o casal Kirchner, cuja agenda política parecia opor-se ao modelo politizado de inteligência da SI, acabou por aceitar o assessoramento atípico do órgão. Os relatos que tratam as negociações pela aprovação da LNI respaldam essa perspectiva ao destacar o papel central da instituição na condução de reuniões de elaboração textual e na posterior aprovação da lei, mantendo sob sua jurisdição as interceptações telefônicas e a capacidade para cooperar com a justiça, polícias e Forças Armadas.

*e) Estigma sócio-político*²⁹²

Além da reserva democrática à atividade de inteligência, de certa forma esperada dadas as características da atividade (secretismo, risco de abuso de poder e violação de direitos individuais etc), é possível identificar nos dois casos uma exposição midiática, política e mesmo acadêmica preconceituosa com relação aos órgãos de inteligência. Com efeito, a SI é comumente referenciada como “ex-SIDE ” e a ABIN como “ex-SNI” ou similares, como “herdeira do SNI” e “sucessora do SNI”. Similarmente, os funcionários de inteligência são identificados na Argentina como *espías* e representados como indivíduos sinistros e corruptos, enquanto no Brasil são apontados como espões e “arapongas” e representados como trapalhões e amorais. Representativo dessas perspectivas são as análises de Young, para quem “*la SIDE empezaba ya a ser la culpable de todos los males. Los servicios oficiales parecían estar detrás de cualquier rareza de la política, del mundo de las finanzas, en cualquier conflicto social*”²⁹³, e de Moraes, que advoga prevalecer “no ideário coletivo brasileiro, sobretudo nos meios mais intelectualizados, a idéia de que a atividade de Inteligência de Estado está focada para o controle da sociedade, a fiscalização velada, a investigação política, a corregedoria civil etc”²⁹⁴.

Esse tratamento é impactante na medida em que o viés dado por notícias e artigos acadêmicos acaba por tornar a inteligência um tema condenável por princípio. Consequentemente, o envolvimento político ou técnico com a atividade passa a representar riscos às contrapartes dessas instituições, que podem ser acusadas de cooperar com órgãos

²⁹² A existência de preconceitos sócio-políticos contra a atividade de inteligência baseados na memória de sua atuação pretérita e, conseqüentemente, nas expectativas de ação futura

²⁹³ YOUNG, 2004, p.197

²⁹⁴ MORAES, 2009, p.225

maus e, portanto, co-autores nos abusos e crimes que se pressupõe sejam o dia-a-dia da inteligência. Mais ainda, o estigma mina as chances de um debate sócio-político real a respeito da atividade e os poucos indivíduos e grupos dispostos a tratar a questão acabam sendo aqueles cujos interesses pessoais ou políticos demandam uma inteligência forte ou fraca. Essa situação já está presente em ambos os casos, mas no Brasil tem representado um efetivo impedimento à discussão de elementos básicos, como a realização de interceptações de comunicações para acompanhamento de casos de espionagem ou terrorismo.

Destacadas convergências e diferenças entre o modelo argentino e brasileiro, acreditamos ter respaldado a hipótese proposta²⁹⁵, com algumas ressalvas. Em primeiro lugar, a marginalização da inteligência ocorreria não somente por desinteresse de grande parte das novas elites, pouco familiarizadas com a atividade sob uma perspectiva democrática, mas também à opção de Alfonsín e Sarney por dar continuidade às estruturas herdadas do período militar. Perdeu-se, assim, a oportunidade política para reformar aparatos de segurança ainda dependentes de uma racionalidade, e de um quadro de pessoal, autoritária baixo processos de transição democrática.

É interessante notar que a transição por ruptura experienciada na Argentina, a qual logicamente viabilizaria uma mudança profunda na inteligência, foi incapaz de apresentar um novo paradigma para a atividade. Em parte devido à opção de Alfonsín, esse fenômeno é também explicado pela ausência de um modelo civil de inteligência que suplantasse o *modus operandi* de cunho militar que operacionalizara a SIDE até então. Mesmo no caso brasileiro é perceptível a existência de espaços para negociação e readequação funcional de parte significativa das organizações governamentais, inclusive a inteligência, os quais não foram aproveitados em larga medida por uma aparente inépcia das novas elites políticas civis, acostumadas a pensar teoricamente o Estado, mas pouco versadas na sua administração eficiente. Em ambos os casos, o despreparo estatal foi, e em grande medida ainda é, complementado por uma relativa ignorância da sociedade em relação à inteligência, o que resulta em poucas demandas sociais por eficácia e eficiência e permite o uso da opinião pública para a promoção de escândalos e debates políticos por vezes pouco pertinentes.

Segundo, a influência militar sobre a inteligência permaneceu bastante visível no caso brasileiro, cujo pessoal ainda é composto majoritariamente por pessoal ingresso no

²⁹⁵ “Os órgãos de inteligência de Argentina e Brasil foram marginalizados nos respectivos processos de redemocratização devido ao desinteresse das novas elites políticas e à conseqüente perpetuação da influência militar sobre essas estruturas, o que resultou em organizações burocráticas sujeitas às expectativas e regras democráticas, mas despreparadas para a missão esperada de cada uma delas no novo regime”

período militar. Já na Argentina, a preocupação de Alfonsín e de seus sucessores em “povoar” a SIDE/SI com quadros orgânicos do partido radical ou justicialista e a quebra imediata da reserva militar sobre a chefia do órgão reduziram significativamente os vínculos formais com as Forças Armadas. Não obstante, parte do pessoal hoje empenhado na inteligência argentina teve experiência militar e algumas das principais figuras técnicas, como Stiuso, ingressaram no órgão durante o regime militar e atuaram na SIDE autoritária.

Destacamos, porém, que mais civis não significam necessariamente melhores níveis de transparência e legalidade na inteligência. Os funcionários civis também refletem o meio político em que vivem e são condicionados pelas estruturas de conhecimento e cultura dos órgãos aos quais estão vinculados. Portanto, a medida de profissionalismo e eficácia de um órgão de inteligência deve ser baseada na existência de um mandato legal (que torna o fazer legal e portanto potencialmente eficaz) e não estritamente na sua capacidade de recrutar funcionários civis capazes de empregar meios e técnicas operacionais com sucesso.

Por fim, destacamos que, ao contrário do que prevíamos e contraditoriamente, a inteligência nos dois países talvez seja despreparada para a realização de missões democráticas justamente porque estão sujeitas a expectativas e regras democráticas confusas e, em alguns casos, contraditórias com a teoria da atividade. Em termos gerais, esse descompasso é um efeito esperado do que consideramos ser um ciclo emulatório. Se a democracia é um modelo teórico e abstrato, então sua aplicação em diferentes países tenderá a ser uma interpretação prática, uma emulação, do modelo original. Similarmente, se há um modelo democrático de inteligência, então sua aplicação em diferentes países tenderá também a emular o modelo original. Conseqüentemente, distintas interpretações/emulações tenderão a gerar falhas decorrentes das adaptações feitas para adequar modelo e realidade e das conseqüentes incompatibilidades entre modelo e adaptações.

As experiências argentina e brasileira levam-nos, portanto, a duas conclusões hipotéticas. A primeira, defensiva, é que a “teoria” de inteligência, em especial grande parte de sua vertente anglo-saxã, é insuficiente para tratar países que passaram por processos de democratização recentes e que, portanto, mantêm como focos de preocupação questões vinculadas à estabilidade sócio-política e à integridade do Estado. Como aponta Ugarte, “*en los países latinoamericanos (...) la actividad de inteligencia procura entender o influir antes que nada a su propia sociedad; y sólo en forma limitada o impulsada por percepciones de amenaza más o menos inmediata, a las sociedades extranjeras*”²⁹⁶.

A segunda, menos condescendente, é que Argentina e Brasil carecem de

²⁹⁶ UGARTE, 2004, p.57

organismos efetivamente capazes de adquirir, processar e difundir inteligência, habilitados para atuar como instrumento de poder nacional nas relações internacionais, seja para antecipar informações relevantes ao processo decisório e à inserção internacional do país, seja para promover ativamente objetivos de política externa.

Com efeito, os esforços de democratização da atividade têm partido, em certa medida, dos próprios órgãos e de seus funcionários, que têm buscado conquistar legitimidade sem demonstrar aquilo que legitima qualquer instituição pública: sua utilidade, seu trabalho. Seja pela publicação de revistas técnicas, pela manutenção de sítios virtuais ou pelo contato com a imprensa, a SI e, principalmente, a ABIN têm buscado transpor estigmas e promover um debate público da atividade que, em última instância, beneficiará também a inteligência. Como afirma Figueiredo a respeito da preparação de seu livro sobre a história da atividade no Brasil, “os homens que de alguma forma desejavam passar a limpo a história do serviço secreto eram os mesmos que viveram parte de suas vidas nas sombras, sendo doutrinados e treinados para esconder o que faziam ou tinham feito”²⁹⁷.

Como dito anteriormente, é pouco provável que a organização de sistemas de inteligência, baseados em um modelo confederado, sem hierarquia e obrigações claros, e portanto iminentemente personalista, solucionem as questões de eficácia e eficiência da atividade nos dois países. As atribuições e autorizações à inteligência na Argentina e no Brasil carecem ainda de um foco claro, que evite a sobreposição de missões com outros órgãos de segurança e defesa e permita uma atuação profissional. É preocupante, também, que a quase totalidade do debate público e a maior parte do debate acadêmico acerca da inteligência nos dois países esteja focado no controle da atividade e na defesa de princípios naturais para qualquer organização democrática, como o respeito às leis, aos direitos e garantias individuais. Muito pouco é debatido acerca do papel da inteligência como assessora do processo político ou como executora de política externa. Subvaloriza-se também a necessidade de compatibilizar atribuições e autorizações, de modo que a inteligência não tenha menos nem mais acesso a meios e técnicas do que aqueles efetivamente necessários à consecução de missões. Enfim, o debate legal a respeito tanto do controle como da eficácia da atividade é sumamente importante para a democratização da inteligência, pois como aponta Ugarte,

“Si bien es exacto que la experiencia no permite asignar un valor absoluto a las leyes como elemento de cambio de realidades, de culturas burocráticas y

²⁹⁷ FIGUEIREDO, 2005, p.14

*de conductas y actitudes profesionales, también resulta innegable que la ley tiene un significativo efecto de expresión de los valores vigentes en una comunidad y de establecimiento de standards que tarde o temprano deberán ser cumplidos y a la luz de los cuales es posible examinar conductas y hechos de la práctica.*²⁹⁸

Além disso, é perceptível a continuação de certos condicionamentos mentais por parte daqueles cuja tarefa é pensar cientificamente a questão, nos dois países e no exterior. Os estudiosos da área tendem a limitar a aplicação da inteligência à defesa nacional, política externa e ordem pública. Restringe-se, assim, a área de atuação da atividade de tudo para, dependendo da interpretação, quase tudo. Preferimos pensar na existência de temas permanentes, como o acompanhamento de crises internacionais, terrorismo e contra-espionagem e outros transitórios, dependentes essencialmente dos tomadores de decisão, suas dinâmicas cognitivas, competências técnicas e políticas, saliência temática para o processo decisório e, naturalmente, do contexto nacional, o qual invariavelmente condicionará a percepção de ameaças.

Não obstante as dificuldades particulares enfrentados pela SI e pela ABIN para avançar uma agenda institucional condizente com o contexto atual, identificamos durante esse trabalho cinco fatores que teriam contribuído para uma migração menos resoluta da atividade para o contexto democrático. Primeiro, falta às elites políticas civis o interesse e o treinamento para utilizar eficientemente a inteligência enquanto instrumento de poder internacional e a vontade para abdicar de seu uso como ferramenta de poder político. Segundo, é provável que apenas a aposentadoria de políticos, jornalistas e acadêmicos que vivenciaram o período ditatorial e carregam uma visão condicionada da inteligência possa contribuir para um tratamento mais objetivo da questão, desvinculada de preconceitos e focada na definição de atribuições e autorizações pertinentes aos interesses nacionais e às vias de inserção internacional escolhidas.

Terceiro, é preciso quebrar os conceitos equivocados de inteligência, que tanto na Argentina como no Brasil tendem a equacionar a atividade com ações investigativas. O simples uso de meios e técnicas sigilosos não significa a realização de inteligência, essa última condicionada a um ciclo funcional próprio e a funções de assessoramento, tático ou estratégico. Os efeitos negativos dessa distorção são especialmente claros no caso brasileiro, onde políticos, órgãos de imprensa e autoridades policiais ressaltam constantemente a relevância do trabalho de inteligência para o controle da criminalidade e a garantia da

²⁹⁸ UGARTE, 2004, p.79

segurança pública, mas confundem o que chamam de inteligência com o que efetivamente representa tão somente o trabalho policial investigativo.

Quarto, a seleção de pessoal precisa conciliar publicidade, remuneração, acesso, aptidão e recursos materiais e tecnológicos. Em resumo, é necessária maior dedicação dos órgãos aos esforços de divulgação da atividade, o que associado a perspectivas remuneratórias satisfatórias em termos nacionais tende a atrair mais futuros profissionais para o processo seletivo, possibilitando uma verificação de atributos individuais mais seletiva e, conseqüentemente, um quadro funcional mais qualificado. Naturalmente, como o caso brasileiro sinaliza, a falta de recursos materiais e tecnológicos tende a ser motivo de frustração entre os servidores e pode motivar a evasão de servidores qualificados, razão pela qual são necessários investimentos que capacitem os órgãos de inteligência a realizar satisfatoriamente suas missões.

Por último, é necessária uma combinação de controle externo com segurança legal e institucional para o bom desempenho da inteligência. Os casos argentino e brasileiro denotam claramente o impacto de escândalos e questionamentos legais sobre a atuação do órgão, sua imagem pública e sua inserção democrática. Tanto quanto regular e controlar, é preciso também garantir parâmetros mínimos de estabilidade institucional, que reflitam a normalidade da atividade dentro da estrutura governamental democrática, ao invés de destacar seu caráter *sui generis* e, conseqüentemente, incentivar uma cultura organizacional que se percebe ao mesmo tempo pertencente ao Estado e alheia ao governo e suas vicissitudes. Como assevera Lacqueur,

“It is ironic that whereas no reasonable person expects the Department of Health to stamp out disease altogether; or the Department of Agriculture to provide for good harvests every year; that the various organs of intelligence are expected to be right every time. Whenever intelligence is inadequately informed, fails to warn of impending disasters well before they happen, or presents incorrect assessments of current developments, angry voices are heard in the corridors of power; committees of inquiry are set up, and bureaucratic reorganization becomes the order of the day.”²⁹⁹

²⁹⁹ LAQUEUR, 1985, p.7

REFERÊNCIAS

ALFONSÍN, Raúl. **Memoria Política**: transición a la democracia y derechos humanos. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009

ALLISON, Graham e ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision**: Explaining the Cuban Missile Crisis. 2ª ed. New York: Longman, 1999

ANTUNES, Priscila C. B. **Agência Brasileira de Inteligência**: Gênese e Antecedentes Históricos. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2000

_____. **Argentina, Brasil e Chile e o desafio da reconstrução das agências nacionais civis de inteligência no contexto de democratização**. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2005

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000

CARDOSO, Alberto. Entrevista concedida ao Inforel em 3 de dezembro de 2009. Disponível em http://www.inforel.org/noticias/noticia.php?not_id=3547&tipo=2. Acesso em 10 dez. 2009

_____. **Argentina, Brasil e Chile e o desafio da reconstrução das agências nacionais civis de inteligência no contexto de democratização**. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2005

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

CEPIK, Marco e ANTUNES, Priscila. Profissionalização da atividade de inteligência no Brasil: critérios, evidências e desafios restantes. In SWESON, R. G. e LEMOZY, S. C. (eds.). **Profissionalismo de Inteligencia en las Américas**. Washington: Joint Military Intelligence College, 2004

CODÓ, Enrique M. **La Secretaría de Inteligencia (S.I.) – ex SIDE** -. Artigo reproduzido em <http://www.intelpage.info/articulo22.htm>. Acesso em 12 de outubro de 2009

COMISSÃO DE CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA. **Ata da 3ª reunião**. Realizada em 11 de agosto de 2009

CUNHA, Paulo J. da. **Legados Autoritários e Consolidação Democrática**: inteligência estratégica no Brasil e na Argentina. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília. Brasília, 2004

DERIAN, J. Der. **Antidiplomacy**: Spies, Terror, Speed, and War. Oxford: Blackwell, 1992, pág. 19, *apud* Herman, 2006

DOGAN, M. e PELASSY, D. **How to Compare Nations**: strategies in comparative politics. 2ª ed. Chatham: Chatham House Publishers, 1990

EDITORIAL. **LA NACIÓN**, Buenos Aires, 19 set. 2006. Disponível em <http://www.lanacion.com.ar>. Acesso em 30 out. 2009

ESTÉVEZ, Eduardo E. La reformulación De la inteligencia estratégica: Estado del Debate y Proyectos Legislativos. Documento preparado para o curso "**Fuerzas Armadas y Sociedad en el Mercosur. La Construcción de un Sistema de Seguridad Regional**", Departamento de Posgrado, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1997. Disponível em <http://www.fas.org/irp/world/argentina/eduardo-97.htm>. Acesso em 12 de outubro de 2009

_____. **La reformulación de la inteligencia estratégica: estado del debate y proyectos legislativos**. Buenos Aires, septiembre de 1997. Disponível em <http://www.fas.org/irp/world/argentina/eduardo-97.htm>. Acesso em 12 de outubro de 2009

EVANS, Peter B. Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics: Reflections and Projections. In: EVANS, P. B., PUTNAM, R. D. e JACOBSON, H. K. (eds). **Double-Edged Diplomacy**: International Bargaining and Domestic Politics. University of California Press, 1993

Ex-Presidente argentino de la Rúa será julgado por suborno. **Estadão.com.br**, São Paulo, 21 out. 2009. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,ex-presidente-argentino-de-la-rua-sera-julgado-por-suborno,454367,0.htm>>. Acesso em 25 out. 2009

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006

FERNANDEZ, Antonio M. D. **Los servicios de inteligencia españoles - Desde la guerra civil hasta el 11-M**. Historia de una transición. Madrid: Alianza Editorial, 2005

FICO, Carlos. **Além do golpe**: Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. Rio de

Janeiro: Record, 2004

FIGUEIREDO, Lucas. **Ministério do Silêncio**. São Paulo: Record, 2005

FLORIA, Carlos A. e BELSUNCE, César A. G. **Historia de los Argentinos**. Buenos Aires: El Ateneo, 2009

GADDIS, John. **The Long Peace**. New York: Oxford University Press, 1987

GASPARI, Elio. **A Ditadura Encurralada**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2004

Gastos reservados, esa caja amparada por el secreto. **CLARÍN**, Buenos Aires, 13 fev. 2005. Disponível em <http://www.clarin.com.ar>. Acesso em 30 out. 2009

GENOÍNO, José. **Tribuna da Imprensa**, 27 mar. de 2002. Disponível em <http://www.tribuna.inf.br/anteriores/2002/marco/27/coluna.asp?coluna=opiniaio>. Acessado em 12 jul. 2009

GONÇALVES, Joanisval Brito. Visões do Jogo: Percepções das Sociedades Canadense e Brasileira sobre a Atividade de Inteligência. In SWENSON, R. G e LEMOZY, S. C. (Coords.). **Democratización de la Función de Inteligencia**: el nexa de la cultura nacional y la inteligencia estrategica. Washington: National Defense Intelligence College Press, 2009

HERMAN, Michael. **Intelligence Power in Peace and War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006

HOLSTI, Ole R. Theories of Decision Making. In: VIOTTI, Paul R. e KAUPPI, Mark V. (Eds.). **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond**. Boston: Ally and Bacon, 1999

HUDSON, Valerie M. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2007

JANIS, Irving L. **Victims of Groupthink**: a psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes. Boston: Houghton Mifflin Company, 1972

JERVIS, Robert. **Perception and Misperception in International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1976

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

LAQUEUR, Walter. **A world of secrets: the uses and limits of intelligence**. New York: Basic Books Inc. Publishers, 1985

LEBOW, Richard N. The Long peace, the end of the cold war, and the failure of realism. In LEBOW, R. N. e RISSE-KAPPEN, T. (eds.) **International Relations Theory and the End of the Cold War**. New York: Columbia University Press, 1995

LOWENTHAL, Mark M. **Intelligence: from secrets to policy**. 2ª ed. Washington, DC: CQ Press, 2003

MAY, Ernest R. **Knowing One's Enemies: Intelligence assessment before the two world wars**. Princeton: Princeton University Press, 1986

MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W.W. Norton & Company, 2001

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS. República de la Nación Argentina. **Leyes de Presupuesto**. Disponível em <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2009/leydosnueve.html>

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. República Federativa do Brasil. **Orçamentos Anuais**. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=50&sec=8>

MILNER, Helen V. **Interests, Institutions, and Information: Domestic politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997

MORAES, Glauco. Cultura e Inteligência no Brasil – Percepções Estratégicas. In SWENSON, R. G. e LEMOZY, S. C. (Coords.). **Democratización de la Función de Inteligencia**. el nexa de la cultura nacional y la inteligencia estrategica. Washington: National Defense Intelligence College Press, 2009

MORAVCSIK, Andrew. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining . In: EVANS, P. B., PUTNAM, R. D. e JACOBSON, H. K. (eds). **Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics**. University of California Press,

1993

MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre as Nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003

NUMERIANO, Roberto. **A Inteligência Civil do Brasil, Portugal e Espanha**: legados autoritários como constrangimentos à democratização da inteligência de Estado na transição e consolidação democrática. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2007

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas**. Assinada em 18 de abril de 1961, em Viena, Áustria

PETERS, B. Guy. **Comparative Politics – Theory and Methods**. New York: New York University Press, 1998

PRZEWORSKI, A. e TEUNE, H. **The Logic of Comparative Social Inquiry**. New York: Wiley, 1970

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Decreto nº 337, publicado em 17 de julho de 1946, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Decreto nº 11.183, publicado em 19 de julho de 1954, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Decreto nº 776, publicado em 1956, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Decreto nº 2.985, publicado em 13 de abril de 1961, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Decreto nº 4.500, publicado em 5 de junho de junho de 1963, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Lei nº 16.970, publicada em 6 de outubro de 1966, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Lei nº 17.401, publicada em 1967, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Decreto nº 373, publicado em 17 de dezembro de 1971, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Lei nº 20.194, publicada em 9 de abril de 1973, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Lei nº 20.195, publicada em 9 de abril de 1973, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Decreto nº 162, publicado em 31 de outubro de 1973, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Lei nº 22.924, publicada em 23 de março de 1983, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Decreto Secreto nº 2.726, publicado 1983, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Decreto Secreto nº 158, publicado em 13 de dezembro de 1983, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Lei nº 23.040, publicada em 19 de dezembro de 1983, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Lei nº 23.492, publicada em 24 de dezembro de 1986, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Lei nº 23.521, publicada em 4 de junho de 1987, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Lei nº 23.554, publicada em 26 de abril de 1988, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Decreto nº 479, publicado em 14 de março de 1990, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Decreto nº 1.536, publicado em 1991, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Decreto nº 438, publicado em 20 de março de 1992, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Lei nº 24.059, publicada em 6 de janeiro de 1992, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Lei nº 26.388 (Código Penal), publicada em 25 de junho de 2008, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Lei nº 25.520, publicada em 3 de dezembro de 2001, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Decreto nº 950, publicado em 5 de junho de 2002, em Buenos Aires, Argentina

REPUBLICA DE LA NACIÓN ARGENTINA. Constituição, publicada em 22 de agosto de 1994, em Santa Fe, Argentina

REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Decreto nº 17.999, publicado em 29 de novembro de 1927, em Rio de Janeiro, Brasil

REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Decreto nº 23.873, publicado em 15 de fevereiro de 1934, em Rio de Janeiro, Brasil

REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Constituição, publicada em 16 de julho de 1934, em Rio de Janeiro, Brasil

REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Decreto nº 7, publicado em 3 de agosto de 1934, em Rio de Janeiro, Brasil

REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Lei nº 38, publicada em 4 de abril de 1935, em Rio de Janeiro, Brasil

REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Constituição, publicada em 10 de

novembro de 1937, em Rio de Janeiro, Brasil

REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Decreto-Lei nº 4.783, publicado em 5 de outubro de 1942, em Rio de Janeiro, Brasil

REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Decreto-Lei nº 9.775, publicado em 6 de outubro de 1946, em Rio de Janeiro, Brasil

REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Decreto-Lei nº 9.775-A, publicado em 6 de outubro de 1946, em Rio de Janeiro, Brasil

REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Decreto nº 44.489-A, publicado em 15 de setembro de 1958, em Rio de Janeiro, Brasil

REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Decreto nº 45.040, publicado em 6 de dezembro de 1958, em Rio de Janeiro, Brasil

REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Lei nº 4.341, publicada em 13 de junho de 1964, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Decreto nº 55.194, publicado em 10 de dezembro de 1964, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto nº 60.940, publicado em 4 de julho de 1967, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto-Lei nº 314, publicado em 13 de março de 1967, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Ato Institucional nº 5, publicado em 13 de dezembro de 1968, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto nº 66.732, publicado em 16 de junho de 1970, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto nº 68.448, publicado em 31 de março de 1971, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei nº 6.683, publicada em 28 de agosto de 1979, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto nº 82.379, publicado em 4 de outubro de 1978, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto nº 96.814, publicado em 28 de setembro de 1988, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto nº 96.876, publicado em 29 de setembro de 1988, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Constituição, publicada em 5 de outubro de 1988, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei nº 8.028, publicada em 12 de abril de 1990, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei nº 8.490, publicada em 19 de novembro de 1992, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto nº 782, publicado em 25 de março de 1993, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Medida Provisória nº 813, publicada em 1º de janeiro de 1995, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto nº 1.895, publicado em 6 de maio de 1996, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei nº 9.883, publicada em 7 de dezembro de 1999, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Medida Provisória nº 1.911-10, publicada em 24 de setembro de 1999, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Medida Provisória nº 1.999-13, publicada em 14 de dezembro de 1999, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Medida Provisória nº 1.999-14, publicada em 14 de dezembro de 1999, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto nº 4.376, publicado em 13 de setembro de 2002, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Medida Provisória nº 103, publicada em 1º de janeiro de 2003, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto nº 4.872, publicado em 6 de novembro de 2003, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto nº 5.388, publicado em 7 de março de 2005, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto nº 5.525, publicado em 25 de agosto de 2005, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto nº 6.408, publicado em 24 de março de 2008, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei nº 7.170, publicada em 17 de setembro de 2008, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei nº 2.848 (Código Penal), publicada em 7 de dezembro de 1940, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei nº 10.826, publicada em 22 de dezembro de 2003, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei nº 4.376, publicado em 13 de setembro de 2002, em Brasília, Brasil

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei nº 7.710, publicado em 13 de setembro de 2002, em Brasília, Brasil

SECRETARÍA DE INTELIGENCIA. Perfil. Disponível em <http://www.mundoandino.com/Argentina/Secretaria-de-Inteligencia> (sem paginação). Acesso em 13 de outubro de 2009

SHULSKY, A. N. e SCHMITT, G. J. **Silent Warfare**: understanding the world of intelligence. 3ª ed. Washington, DC: Brassey's, 2002

SILLONE, Jorge Osvaldo. El Caleidoscopio del Poder en la Argentina: Su Influencia en la Inteligencia Estratégica. In SWENSON, R. G e LEMOZY, S. C. (Coords.). **Democratización de la Función de Inteligencia**: el nexos de la cultura nacional y la inteligencia estratégica. Washington: National Defense Intelligence College Press, 2009

SILVA, Osvaldo. **As Unidades Terminológicas Complexas da Inteligência de Estado**: Léxico Bilíngue. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília. Brasília, 2005

STEPAN, Alfred. **Os Militares: da Abertura à Nova República**. Tradução de Adriana Lopez e Ana Luíza Amendola. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996

UGARTE, José M. **Sistema Nacional de Inteligencia Argentino, Cambiar Ya!**. In: XXII INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION (LASA 2000). Miami, 2000

_____. El Profesionalismo en Materia de Inteligencia: cuestiones vinculadas. In SWENSON, R. G e LEMOZY, S. C. (eds.). **Profesionalismo de Inteligencia en las Américas**. Washington: Joint Military Intelligence College, 2004

_____. La Cultura Política y Administrativa Argentina: su influencia en el desarrollo de las estructuras de inteligencia en Argentina. In SWENSON, R. G e LEMOZY, S. C. (Coords.). **Democratización de la Función de Inteligencia**: el nexos de la cultura nacional y la inteligencia estratégica. Washington: National Defense Intelligence College Press, 2009

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Boston: Addison-Wesley, 1979

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. 9ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006

YOUNG, Gerardo. **SIDE**, La Argentina Secreta. 4ª ed. Buenos Aires: Planeta, 2007