ESCOLA DE COMANDO E ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

TC Cav LUIZ ADOLFO SODRÉ DE CASTRO JÚNIOR

A INTELIGÊNCIA MILITAR BRASILEIRA E SEU ALINHAMENTO AOS PRINCÍPIOS DA DEMOCRACIA

Rio de Janeiro

2022

TC Cav LUIZ ADOLFO SODRÉ DE CASTRO JÚNIOR

A Inteligência Militar Brasileira e seu Alinhamento aos Princípios da Democracia.

Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como pré-requisito do Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Ciências Militares, na linha de pesquisa "Estudo da Paz e da Guerra".

Orientador: Cel Cav (Dr.) Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon

Rio de Janeiro

2022

C355I Castro Júnior, Luiz Adolfo Sodré de

A inteligência militar brasileira e seu alinhamento aos princípios da democracia. / Luiz Adolfo Sodré de Castro Júnior – 2022.

55 f.: il. ; 30 cm.

Orientador: Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon
Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2022.

Bibliografia: f. 50-55.

1. INTELIGÊNCIA. 2. DEMOCRACIA. 3. SEGURANÇA E DEFESA I. Título. II. Autor.

CDD 355

LUIZ ADOLFO SODRÉ DE CASTRO JÚNIOR

A INTELIGÊNCIA MILITAR BRASILEIRA E SEU ALINHAMENTO AOS PRINCÍPIOS DA DEMOCRACIA

Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

Aprovada em 11 de abril de 2022.

BANCA EXAMINADORA

EDUARDO XAVIER FERREIRA GLASER MIGON: 00762063785

EDUARDO XAVIER FERREIRA GLASER MIGON: 00762063785 Eu estou aprovando este documento 2022.04.11 18:02:29-03'00'

Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon

EDUARDO XAVIER FERREIRA GLASER MIGON – Cel – Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME

SANDRO TEIXEIRA MOITA – Prof Dr – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME

ANSELMO DE OLIVEIRA RODRIGUES – Ten Cel – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME

Ciente

LUIZ ADOLFO SODRÉ DE CASTRO JÚNIOR – Ten Cel – Postulante
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

À minha família, que sempre está ao meu lado, me dando o apoio e o incentivo necessários no caminho que leva aos meus sonhos.

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, gostaria de agradecer a Deus que, em sua infinita bondade e sabedoria, têm me iluminado, guiado e protegido ao longo desta e de todas as outras caminhadas que decidi trilhar em minha vida.

Agradeço, também, ao meu orientador, Cel (Dr) Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon, cuja contribuição foi imprescindível para que fossem alcançados os resultados desta pesquisa e cuja camaradagem espelha o altíssimo espírito militar de que é possuidor.

Sou grato a meus pais e meus avós que me legaram o apreço pelos estudos e a educação em que se assenta meu ímpeto acadêmico e a chama da curiosidade que o impulsiona.

Gostaria de reconhecer, ainda, o papel desempenhado por cada um dos docentes, discentes, militares ou civis, e funcionários do Instituto Meira Mattos e da Escola de Comando e Estado-Maior que, ao compartilharem seu tempo, ideias e produto do trabalho, colaboraram com meu crescimento acadêmico.

Por fim, é fundamental destacar que sem minha esposa, Cinthia, seus conselhos, seu apoio, e sua ternura, não teria sido possível alcançar este objetivo. À minha Josephine, meu amor e devoção eternos.

“Não há força sem astúcia.”

(Napoleão Bonaparte).

RESUMO

A presente dissertação de mestrado tem por finalidade examinar a Inteligência Militar Brasileira e seu alinhamento aos princípios democráticos, por meio de uma extensa pesquisa bibliográfica em legislação e normas, e de uma série de entrevistas com autoridades no assunto. Para isso, compôs-se de sete capítulos expositivos, a conclusão e as referências bibliográficas, estando estruturada no formato tradicional. Primeiramente, a introdução coloca ideias que possibilitam ao leitor fomentar seu interesse pelo tema, como algumas relacionadas à importância da Inteligência para o Poder Militar Terrestre. Em seguida, aborda-se a metodologia aplicada à pesquisa, de forma a se alcançar os objetivos propostos, e o tema da dissertação. Neste contexto, o terceiro capítulo teceu comentários e reflexões que possibilitaram a elaboração do conceito de democracia que seria utilizado no restante do trabalho. O quarto capítulo apresentou um breve histórico da atividade de Inteligência no Brasil no período considerado, de forma a fornecer ao leitor um panorama geral das mudanças ocorridas. O quinto e o sexto capítulo analisaram, cada um, as normas e a legislação relacionada à atividade em dois distintos cortes temporais, de 1964 a 1990 e de 1990 até os dias atuais. O sétimo capítulo traz ideias sobre a visão de futuro que o Estado brasileiro tem sobre a atividade de Inteligência e como esta visão se relaciona ao que prevê a democracia. A conclusão elabora três pensamentos que confirmam que, atualmente, a Inteligência Militar brasileira está alinhada e comprometida com os princípios democráticos.

Palavras-chave: inteligência; democracia; segurança & defesa.

ABSTRACT

The present master's dissertation aims to examine Brazilian Military Intelligence and its alignment with democratic principles, through an extensive bibliographic research on legislation and norms, and a series of interviews with authorities on the subject. For this, it was composed of seven expository chapters, the conclusion and the bibliographic references, being structured in the traditional format. First, the introduction puts ideas that allow the reader to foment his interest in the subject, such as some related to the importance of Intelligence for the Land Military Power. Then, it is mentioned the methodology applied to the research, in order to achieve the proposed objectives, and the theme of the dissertation. In this context, the third chapter made comments and reflections that enabled the elaboration of the concept of democracy used in the rest of the work. The fourth chapter presented a brief history of the Intelligence activity in Brazil in the considered period, so the reader could be provided with an overview of the changes that occurred. The fifth and sixth chapters, each, analyzed the norms and legislation related to the activity in two different time periods, from 1964 to 1990 and from 1990 to the present day. The seventh chapter brings ideas about the vision of the future that the Brazilian State has on the activity of Intelligence and how this vision relates to what democracy foresees. The conclusion elaborates three thoughts that confirm that, currently, Brazilian Military Intelligence is aligned and committed to democratic principles.

Keywords: intelligence; democracy; security & defense.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....10

2 TEMA, METODOLOGIA E MÉTODO 14

3 REFLEXÕES SOBRE O CONCEITO DE DEMOCRACIA. 20

4 BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA MILITAR BRASILEIRO.....26

5 A INTELIGÊNCIA MILITAR BRASILEIRA ENTRE OS ANOS 1964 E 1990 29

6 A INTELIGÊNCIA MILITAR BRASILEIRA ENTRE OS ANOS DE 1990 E 2022 ..34

7 A VISÃO DE FUTURO DA INTELIGÊNCIA MILITAR E SEU COMPROMISSO COM OS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS 41

8 CONCLUSÃO.....45

REFERÊNCIAS.....48

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho de pesquisa foi elaborado no contexto do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares *Stricto sensu*, do Instituto Meira Mattos, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Ele está inserido na área de concentração "Defesa Nacional", dentro da linha de pesquisa denominada "Estudos da Paz e da Guerra" que, como consta no descritivo do programa, se ocupa de investigar:

> [...] aspectos relativos à geopolítica, às relações internacionais e à estratégia, esta última entendida como a **preparação e aplicação do poder nacional** para conquistar e preservar objetivos, superando óbices de toda ordem. Nesse sentido, o estudo destes aspectos e a sua interface com o poder militar, com base em sua história, sua organização, no preparo em todas suas dimensões e no seu emprego, possibilitará a desejada interdisciplinaridade necessária para a **contextualização do estudo entre os poderes político e militar**. (ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, 2022, grifo do autor)

Neste sentido, e para fins deste estudo, destacam-se, por sua importância e conexão com o assunto tratado neste trabalho, os dois eixos que foram grifados no parágrafo anterior.

Há que se pontuar que "preparação e aplicação do poder nacional" podem ser entendidos, no âmbito de uma força armada, como sinônimos muito próximos do que o ordenamento jurídico brasileiro e o arcabouço normativo das Forças Armadas do Brasil chamam de "Preparo" e "Emprego". É interessante que, no "Glossário de Termos e Expressões para Uso no Exército", de 2018, contém dois conceitos destas duas atividades:

> PREPARO OPERACIONAL DO EXÉRCITO – Orienta-se para a capacitação operacional da Força Terrestre, visando atender às concepções estratégicas de emprego e à doutrina de emprego da Força, buscando, em particular: sua adequação às exigências da guerra moderna e de cenários prospectivos; e sua aptidão para o emprego em operações conjuntas e combinadas. [...]
> EMPREGO – Ato ou efeito de empregar a Força Terrestre isoladamente ou de forma combinada com as demais Forças Armadas, realizando as ações necessárias ao cumprimento de sua missão: defesa da Pátria; garantia dos poderes constitucionais; garantia da lei e da ordem; cooperar com o desenvolvimento nacional, em caráter subsidiário; cooperar com a defesa civil, em caráter episódico; e participar de operações de manutenção da paz, em atendimento a compromissos internacionais assumidos pelo País (BRASIL, 2018b).

A Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004, mudou a redação do §1º, do artigo 13, da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que passou a vigorar da seguinte forma: "preparo compreende, entre outras, as atividades permanentes de planejamento, organização e articulação, instrução e adestramento, desenvolvimento de doutrina e pesquisas específicas,

inteligência e estruturação das Forças Armadas, de sua logística e mobilização" (BRASIL, 2004). Não existe, entretanto, nestas duas legislações, o conceito de emprego.

No âmbito do Exército Brasileiro, cabe ao Comando de Operações Terrestres (COTER), principalmente, a orientação do preparo e emprego da Força Terrestre. A estrutura organizacional do COTER possui uma chefia subordinada ao comandante de operações terrestres para cada uma delas. Em seu site na rede mundial de computadores, está escrito que "[...] atividades de preparo e de emprego são, sob a ótica dos resultados esperados, indissociáveis, considerando a estreita ligação entre as missões a serem cumpridas pela F Ter e a preparação necessária para a sua efetivação" (BRASIL, 2022).

A Estratégia Nacional de Defesa (END), publicada em 2012, também compartilha desta visão, estruturando o emprego conjunto das Forças Armadas em quatro fases distintas: (a) Na paz, (b) Na crise, (c) Durante o conflito armado/guerra, e (d) Ao término do conflito armado/guerra.

Durante a paz, de acordo com a END, é visualizado que:

> [...] As organizações militares serão articuladas para conciliar o atendimento às hipóteses de emprego com a necessidade de otimizar os seus custos de manutenção e para **proporcionar a realização do adestramento** em ambientes operacionais específicos.
> Serão desenvolvidas atividades permanentes de **inteligência**, para acompanhamento da situação e dos atores que possam vir a representar potenciais ameaças ao Estado e para proporcionar o alerta antecipado ante a possibilidade de concretização de tais ameaças. [...] (BRASIL, 2012, p. 119, grifo do autor)

Na crise, está prevista a intensificação das atividades de inteligência.

Ao se passar à fase do conflito, espera-se que seja desencadeada a campanha militar prevista no plano elaborado.

A END trata especificamente da Inteligência de Defesa, em sua página 129:

> Por meio da Inteligência, busca-se que todos os planejamentos – políticos, estratégicos, operacionais e táticos – e sua execução desenvolvam-se com base em dados que se transformam em conhecimentos confiáveis e oportunos. As informações precisas são condição essencial para o emprego adequado dos meios militares.
> A Inteligência deve ser desenvolvida desde o tempo de paz, pois é ela que possibilita superar as incertezas. É da sua vertente prospectiva que procedem aos melhores resultados, permitindo o delineamento dos cursos de ação possíveis e os seus desdobramentos. A identificação das ameaças é o primeiro resultado da atividade da Inteligência de Defesa (BRASIL, 2012, p. 129).

A contextualização do estudo entre os poderes Político e Militar ocorre, primeiramente, por conta do que foi formulado por Clausewitz em sua obra, não só no que diz respeito à

subordinação das ações militares aos objetivos políticos, mas também pelo que o autor compreende como sendo o termo "Inteligência".

> Por "inteligência" referimo-nos a todo o tipo de informações sobre o inimigo e o seu país - a base, em resumo, dos nossos planos e operações. Se considerarmos a verdadeira base destas informações, o quanto elas são pouco confiáveis e momentâneas, logo perceberemos que a guerra é uma estrutura frágil que pode desmoronar facilmente e enterrar-nos em suas ruínas. [...]
> Na guerra, muitos relatórios de inteligência são contraditórios, outros, em número ainda maior, são falsos e a maioria é precária. O que podemos razoavelmente pedir de um oficial é que ele possua um padrão de julgamento que ele só adquire a partir do conhecimento dos homens, das coisas e do bom senso. (CLAUSEWITZ, p. 129)

Hervé Coutau-Bégarie (2010, p. 364) reforça a subordinação preconizada por Clausewitz, considerando que "a política deve ser considerada como um contraponto aos excessos dos estados-maiores ou de experts fascinados por seu próprio poder".

Em segundo lugar, é fundamental que se tenha em mente que a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, pode ser considerada um dos passos mais relevantes do processo de abertura democrática iniciado na década de 1970, cujo objetivo foi pôr fim ao Regime Militar iniciado em 1964. Ela estabelece, em seu artigo 1º que a "[...] República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito" (BRASIL, 1988). Alinhada à *Carta Magna*, a Estratégia Nacional de Defesa (2012, p. 120) destaca que "[...] atividades de inteligência devem obedecer a salvaguardas e controles que resguardem os direitos e garantias constitucionais".

É, portanto, correto entender que, atualmente, o contrato social brasileiro prevê que pressupostos, princípios, direitos, garantias e salvaguardas típicas da Democracia devem se aplicar à Inteligência brasileira.

Assim, esta dissertação busca expor e analisar, baseando-se em documentos normativos oficiais e políticas públicas, diretamente ligados ao assunto, uma abordagem sobre este alinhamento, alguns indicadores e seu estágio atual. O período selecionado se inicia em 1964, com a ascensão dos militares ao centro do poder e se estende até os dias atuais.

Além desta introdução, e de um capítulo dedicado à descrição pormenorizada do tema, da metodologia e do método empregados na pesquisa, esta dissertação se compõem de mais cinco capítulos expositivos. O terceiro capítulo busca refletir e fixar as bases do conceito de democracia sobre os quais a pesquisa prosseguirá. No capítulo quatro, são abordados breves antecedentes históricos do sistema de inteligência militar brasileiro, com a finalidade de que se

possa visualizar o panorama geral da evolução da atividade ao longo da história recente do Brasil.

A partir do quinto capítulo, e até o de número sete, passam a ser expostos os dados resultado da pesquisa realizada nas políticas públicas, normas e legislações pesquisadas. Com isso, no capítulo cinco, aborda-se o período entre 1964 e 1990, no de número seis, entre o ano de 1990 e 2022, e, no sétimo, verifica-se qual a visão de futuro projetada pela leitura da política e da estratégia de inteligência. O último capítulo antes das referências bibliográficas consolidadas, o de número oito, apresenta as conclusões do autor sobre o que foi observado no curso da pesquisa.

2 TEMA, METODOLOGIA E MÉTODO

A discussão em torno da consolidação da Democracia brasileira tem sido objeto de debate frequente em fóruns diversos, seja nos acadêmicos, seja nos espaços disponibilizados em mídias tradicionais ou redes sociais. Uma simples busca no Google empregando-se os termos, taxonomicamente restritivos, "amadurecimento AND democracia AND brasil" retorna 788.000 resultados. No Google Acadêmico, a mesma expressão tem 55.200 resultados positivos.

A Inteligência é uma instituição estatal que, como afirma Lowenthal (2015, p. 277), está presente em regimes despóticos ou democráticos, uma vez que Informação é poder. No Brasil, existe, formalmente organizada, desde meados do século XX (FIGUEIREDO, 2007), que foi pródigo em períodos conturbados e de anormalidade institucional; o que nos leva a refletir como a Inteligência brasileira atravessou estes períodos e chegou ao tempo atual.

Alinhado a esta ideia, esta dissertação foi desenvolvida em dois eixos. O primeiro, eminente formal e teórico, em que foi realizada uma grande revisão bibliográfica com o objetivo de não apenas fortalecer o referencial teórico sobre o qual a pesquisa estará baseada, mas também entender o caminho percorrido pela Inteligência Militar brasileira ao longo de sua história recente. O segundo buscou agregar ao formalismo, e à teoria, a visão qualitativa colhida por meio de entrevistas.

Este trabalho pode ser entendido por meio das questões elaboradas antes de sua execução e que orientaram a pesquisa que possibilitou sua conclusão. Estas questões são as seguintes:

a) Quais são os mais relevantes limites/diferenças entre um regime democrático e um regime ditatorial?

b) Como estes limites/diferenças podem ser percebidos na organização de um sistema de Inteligência em geral, mais especificamente, o de Inteligência Militar?

c) Quais são os pontos-chave para se colocar isso tudo em leis, normas e regulamentos?

d) No Brasil, dentro do período histórico considerado, qual foi a estrutura estabelecida por leis, normas e regulamentos, para que se executassem as tarefas típicas de um sistema de Inteligência Militar, inserido, ou não, em um sistema mais amplo?

e) A visão de futuro que o Estado brasileiro tem para Inteligência Militar está alinhada aos princípios democráticos?

Com isso, as letras "a", "b" e "c" foram o objeto de estudo e reflexão para fixar o referencial teórico sobre o tema abordado. Sobre estes alicerces, foi construída a análise principal, seus argumentos e pontos de apoio, responsáveis por desenvolver uma resposta ao quesito "d".

Neste sentido, metodologicamente, a pesquisa foi, essencialmente, qualitativa, definida, ainda, como bibliográfica. Para a construção do referencial teórico, foram consultados autores renomados sobre os assuntos propostos. Para a análise principal, o foco foi recuperar, em repositórios públicos, documentos oficiais que constituam a base legal regulamentadora do Serviço Nacional de Informações e do Sistema Brasileiro de Inteligência, assim como das estruturas de Informações/Inteligência Militar a eles relacionadas.

Para a pesquisa bibliográfica, os repositórios selecionados foram os seguintes:

a) Portais de Legislação, da Presidência da República[1] e da Câmara dos Deputados[2];

b) Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas[3];

c) Sistema de Informações do Arquivo Nacional (SIAN)[4];

A pesquisa bibliográfica esteve focada em atos normativos federais relacionados aos seguintes termos: "Serviço Nacional de Informações", "Centro de Informações da Marinha", "Centro de Informações do Exército", "Centro de Informações e Segurança da Aeronáutica", "Inteligência", "Sistema Brasileiro de Inteligência" e "Sistema de Inteligência de Defesa". Inicialmente, foram objeto de atenção, principalmente, as leis de criação, leis orgânicas e os regulamentos internos relacionados ao tema.

A estratégia de busca de artigos de interesse se baseou nas bases de dados da CAPES[5], SciELO[6] e Google Scholar[7], sendo realizada nos meses de março e abril de 2020 e tendo inicialmente utilizado termos como "Inteligência", "Democracia" e "Política Pública", assim como suas traduções para inglês (1) "Intelligence", (2) "Democracy" e (3) "Policy".

Critérios de exclusão e inclusão são fundamentais para que o estudo a que se propõe a presente pesquisa não se perca em divagações. A análise e consideração de dados e informações que não possuem aderência significativa ao objeto de estudo pode prejudicar e enfraquecer os resultados encontrados e, por conseguinte, a discussão deles resultantes.

Neste sentido, a fim de garantir a objetividade, foram excluídos do presente trabalho registros cuja finalidade fosse analisar, estudar ou compreender os embates e lutas, políticos ou armados, pela tomada/manutenção do poder durante o Regime Militar. Não se pretendeu

---

[1]https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=/legisla/legislacao.nsf%2FFrmConsultaWeb1%3FOpenForm%26AutoFramed;
[2]https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao
[3]https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo;
[4]http://sian.an.gov.br/sianex/consulta/login.asp;
[5]https://www-periodicos-capes-gov-br.ez434.periodicos.capes.gov.br/index.php?
[6]https://www.scielo.br
[7]https://scholar.google.com.br

discutir, por exemplo, se o Serviço Nacional de Informações foi, ou não, um instrumento para a contenção de indivíduos, organizações ou movimentos, em oposição ao Regime Militar.

Por outro lado, há que se destacar a relevância em se privilegiar a inclusão da produção acadêmica brasileira sobre o tema "Inteligência", mesmo que ela seja, ainda, pouco numerosa. Desta maneira, privilegiou-se autores brasileiros ou que tenham como objeto de estudo regular o Brasil, por entender que a visão destes pesquisadores guarda maior proximidade com a realidade brasileira, são eles: Prof. Dr. Marcos Cepik, Prof. Dr. Joanisval Brito Gonçalves, Prof. Dr. José Rafael Carpentieri, Profa. Me Marta Sianes Oliveira do Nascimento, Prof. Me Ivan Fialho e o Prof. Me André Luís Woloszyn.

Foram incluídas, também, obras seminais sobre Inteligência a despeito de serem de autoria estrangeira e se debruçarem específica e declaradamente sobre sistemas de Inteligência de outros países. Isto foi feito por se entender que (1) muito do que é tratado nestas obras trata da relação entre a Atividade de Inteligência e o regime democrático; e (2) a abrangência dos conceitos elaborados por seus autores alcança e influencia a comunidade de Inteligência do Brasil, de ontem e de hoje. Nesta categoria, estão incluídos Sherman Kent, Washington Platt, Mark Lowenthal e Michael Hermann.

No que diz respeito ao entendimento dos fundamentos da Democracia representativa, em sua acepção ocidental, foi empreendida pesquisa que conduziu tanto aos conceitos essenciais do termo quanto a alguns mais específicos, como é o caso da classificação e ordenação de regimes pela qualidade e vigor de sua democracia. Neste contexto, as obras voltadas para a essência do conceito de Democracia foram as escritas por: Alexander Hamilton, John Jay, James Madison, Norberto Bobbio, Anthony H. Birch e Michael Sodaro; e dois artigos sobre mensuração da qualidade democrática foram consultados, um de autoria de Mark Bühlmann, Wolfgang Merkel, Lisa Müller e Bernhard Weßels, outro de David Campbell.

Ainda neste esforço, há que se mencionar o esforço em contextualizar os conceitos abordados com fatos e eventos históricos que pudessem reforçar o conhecimento em construção. Com esta finalidade, consultou-se obras e textos históricos que ilustram pontos específicos julgados relevantes. Neste sentido, também, se buscou autores consagrados como Elio Gaspari e Alfred C. Stepan, ou obras que, pelo tempo decorrido desde sua publicação, já tenham sido submetidas a escrutínio e julgamento por parte de pesquisadores e estudiosos no Brasil e no exterior, como é o caso do livro de Lucas Figueiredo. Foi, ainda, necessário recorrer a documentos históricos puros, consultados no Sistema de Informações do Arquivo Nacional, principalmente as normas relativas ao Serviço Nacional de Informações, como seu regimento interno, que, por força de legislação da época, têm poucas cópias preservadas e disponíveis.

Para chegar a uma resposta ao quesito “e”, além da pesquisa bibliográfica nos mesmos parâmetros dos descritos para os demais quesitos, dois documentos foram consultados e alvo de reflexões: a Política Nacional de Inteligência e a Estratégia Nacional de Inteligência. Deve-se entender que não se tratou de simplesmente verificar o item em que está expressa esta visão conforme a sintetizou a equipe responsável pela elaboração dos documentos. Houve um esforço em se compreender e construir um todo em que pressupostos, oportunidades, ameaças, diretrizes, dentre outros aspectos sobre os quais este futuro foi visualizado são tão, ou mais, relevantes que a visão publicada no documento final.

No intuito de ampliar a abrangência da percepção, bem como as perspectivas, aplicadas sobre as reflexões feitas, recorreu-se a entrevistas com especialistas em Inteligência Militar que tivessem ocupado cargos em agências e órgãos de Inteligência, nos níveis político ou estratégico. O objetivo das entrevistas não foi, de forma alguma, gerar dados capazes de serem estruturados de forma a compor diretamente os resultados da pesquisa, mas, sim, colaborar como uma fonte extra de abordagens e experiências que visaram a suprir deficiências decorrentes da falta de literatura acadêmica volumosa e numerosa sobre o assunto produzida no Brasil, dando uma ideia do entendimento de especialistas sobre os quesitos formulados.

Houve certa dificuldade em se reunir uma amostra numerosa de especialistas com disponibilidade para conceder a entrevista tal qual proposta pela configuração da pesquisa. Entretanto, qualitativamente, a amostra é muito significativa. Foram entrevistados três militares da reserva, a seguir nominados, com um brevíssimo *Curriculum vitae*:

a. General de Exército Francisco Carlos Modesto, que, dentre outros, foi analista do Centro de Inteligência do Exército, como oficial superior; chefiou o Departamento de Inteligência Estratégica, do Ministério da Defesa, como General de Divisão; e o Estado-Maior do Exército, como General de Exército.
b. Coronel Ariel Rocha de Cunto, que, dentre outros, foi analista do Centro de Inteligência do Exército, subsecretário de Inteligência do Gabinete de Segurança Institucional e o primeiro diretor-geral da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), estando, ainda, diretamente envolvido nas discussões e nos atos que conduziram à sua criação e regulamentação.
c. Coronel Paulo Roberto da Silva Gomes, que dentre outros, foi analista do Centro de Inteligência do Exército, e chefe da equipe de analistas do Departamento de Inteligência Estratégica, do Ministério da Defesa, cargo que desempenhou por mais de uma década, tendo contribuído para e participado da criação e da estruturação do Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE).

Foram propostas três questões, enviadas aos entrevistados com antecedência para que sobre elas, pudessem pesquisar e refletir. Foram divididas em duas partes: um preâmbulo, finalizado pela questão em si, e algumas ideias a se explorar, cujo objetivo principal foi delimitar o escopo das respostas dadas e diminuir a probabilidade de interpretações diversas da necessária ao pesquisador.

Por sua finalidade, foram conduzidas na forma de entrevistas exploratórias em que a espontaneidade e a liberdade aplicadas às respostas fossem mais importantes do que o alinhamento entre a resposta e o questionamento elaborado. Isto também foi particularmente importante por conta da sensibilidade do assunto em que, não raro, certas respostas não podem ser compartilhadas publicamente, seja integralmente, seja parcialmente.

As três questões formuladas são as seguintes:

a. Q1 – objetivo: analisar a estrutura Sistema Brasileiro de Inteligência prevista no atual marco legal da Atividade de Inteligência.

1) Preâmbulo: o atual marco legal da Atividade de Inteligência foi promulgado há mais de vinte anos. A organização proposta por ele ainda segue em vigor, cabendo à Agência Brasileira de Inteligência atuar como órgão central. De forma semelhante, o Sistema de Inteligência de Defesa tem seu órgão central numa estrutura já extinta, o Departamento de Inteligência Estratégica. Assim, o senhor considera importante estudar, analisar e propor mudanças à estrutura do SISBIN e do SINDE? De que tipo, e em que áreas?

2) Ideias a explorar: a Abin tem capacidade de coordenar o SISBIN, tendo em vista que acumula as responsabilidades de órgão central com as de órgão propriamente dito? O papel do GSI junto ao SISBIN deve ser reforçado ou ampliado, uma vez que segurança institucional vai muito além de Inteligência? A delimitação de responsabilidades entre a Inteligência estratégica e a operacional dentro do MD é satisfatória ou pode ser considerada um ponto de atrito e conflito entre as Forças e seus serviços de Inteligência? A eficiência e a especialização resultantes da setorização do SISBIN em "subsistemas" versus o compartilhamento e a colaboração maiores de um sistema menos compartimentado, o que se deve priorizar?

b. Q2 – objetivo: compreender as consequências e os reflexos do atual marco legal da Atividade de Inteligência nas atividades de obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional.

1) Preâmbulo: a Atividade de Inteligência no Brasil tem o desafio de operar, majoritariamente, em território nacional. Com isso, seus integrantes estão submetidos a todas as limitações próprias do Estado democrático de Direito, o que limita e dificulta a atuação dos órgãos, sobretudo no que diz respeito à obtenção de dados e informações. Neste sentido, o

senhor considera importante estudar e analisar formas de se equilibrar a preservação dos princípios democráticos com a liberdade de ação dos órgãos de Inteligência?

2) Ideias a explorar: como institucionalizar a relativização de direitos e valores democráticos em nome do bem-comum? A quem cabe legitimar esta relativização, se pronunciando em nome da sociedade e defendendo seus interesses? Os meios e a capacidade de obtenção estão mais ligados ao órgão de Inteligência ou ao operador?

c. Q3 – objetivo: compreender as consequências e os reflexos do atual marco legal da Atividade de Inteligência para o controle da atividade, considerados os quatro níveis propostos por Peter Gill, o primeiro interno ao órgão; o segundo ao Poder Executivo; o terceiro externo ao Executivo mas ainda dentro da estrutura estatal, normalmente, no Poder Legislativo (no caso do Brasil, no Congresso Nacional, com a Comissão de Controle da Atividade de Inteligência); e o quarto fora da estrutura do Estado, sob responsabilidade da sociedade civil (cidadãos , imprensa, organizações não-governamentais, dentre outros).

1) Preâmbulo: a Comissão de Controle da Atividade de Inteligência foi criada pela mesma lei que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência. Contudo, até hoje, seu funcionamento é regulado por um ato da mesa do Senado, o que indica uma fragilidade no segundo nível de controle. Por outro lado, em 2011, foi aprovada e promulgada a nova lei de Acesso à Informação, que buscou reforçar o quarto nível de controle da atividade. Desta forma, o senhor considera importante que se aprimorem os níveis de controle da Atividade de Inteligência no Brasil? Em que medida? Quais níveis?

2) Ideias a explorar: a regulamentação do funcionamento da Comissão de Controle da Atividade de Inteligência pode ser considerada concluída ou mesmo suficiente? Sua regulamentação pode ser considerada objeto de ato de outro poder, não cabendo ao Executivo proposta sobre isso? A consolidação do controle da Atividade pode ser considerada dependente da maturidade do modelo profissional adotado após a redemocratização (integrantes da Abin concursados, por exemplo)? O assunto deve ter seu estudo estimulado de forma a se ampliar o quarto nível de controle e se fortalecer o capital humano disponível para os trabalhos da CCAI?

Por fim, a Pandemia COVID-19 teve relevante impacto, uma vez que, dentre outras coisas, limitou acessos, deslocamentos e possibilidades de interação pessoal. Isto ocorreu porque o universo delimitado para entrevistas compõe-se integralmente de indivíduos com mais de sessenta e cinco anos, um dos grupos de risco da doença. Por conta disso, as respostas do Cel De Cunto aos questionamentos propostos foram dadas por escrito e os depoimentos do Gen Modesto e do Cel Paulo foram colhidos em vídeo.

3 REFLEXÕES SOBRE O CONCEITO DE DEMOCRACIA

O conceito de Democracia não é, de forma alguma, um consenso. Na verdade, Bühlmann et al (2012, p. 520), nos estudos que levaram ao desenvolvimento de seu modelo de medição qualitativa dos regimes democráticos, afirmam que:

> A democracia é um fenômeno complexo. [...] O conceito liberal de democracia se origina do republicanismo clássico em sua versão protetora (Locke; Montesquieu), o modelo liberal clássico de democracia (Mill; Tocqueville) e seus desenvolvimentos mais modernos na forma do elitista (MICHELS, 1966 [1911]) ou os modelos pluralistas de democracia (DAHL, 1956; FRAENKEL, 1962). Uma das versões mais explícitas é a realista de Schumpeter (1950). O tipo participativo está enraizado na democracia ateniense clássica, a forma desenvolvimentista do republicanismo clássico (Rousseau), ideias sobre democracia direta e participativa (BARBER, 1984; PATEMAN, 1970) e democracia deliberativa (FISHKIN, 1991; HABERMAS, 2001). (BÜHLMANN et al, 2012, p. 520)

Recorrendo-se à raiz etimológica do vocábulo, e, em certa medida, à História, pode-se chegar à ideia de que democracia é uma forma de governo criada na Grécia antiga e que os ideais democráticos, como se conhecem hoje, são uma herança daquela época. Na verdade, a democracia grega guarda poucas semelhanças com a democracia moderna, sendo, inclusive, desprezada por muitos dos pensadores gregos de então, como Platão, Aristóteles e Tucídides, que a descreviam como o governo dos ignorantes ou o governo dos pobres (BIRCH, 2007, p. 109).

Neste sentido, Hamilton, Madison e Jay (2008, p. 52) afirmam que:

> Nesta ótica, pode-se concluir que uma democracia pura, compreendida como uma sociedade composta por um pequeno número de cidadãos, que reúne e administra o governo pessoalmente, não consegue se curar dos males de facção. Uma paixão ou interesse comum será, em quase todos os casos, sentido pela maioria do todo; uma comunicação e um concerto resultam da forma do próprio governo; e não há nada para controlar os incentivos para sacrificar a parte mais fraca ou um indivíduo desagradável. Por isso, é que tais democracias já foram espetáculos de turbulência e contenda; já foram considerados incompatíveis com a segurança individual ou os direitos de propriedade; e, em geral, foram tão curtas em suas vidas quanto violentas em suas mortes. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2008, p. 52)

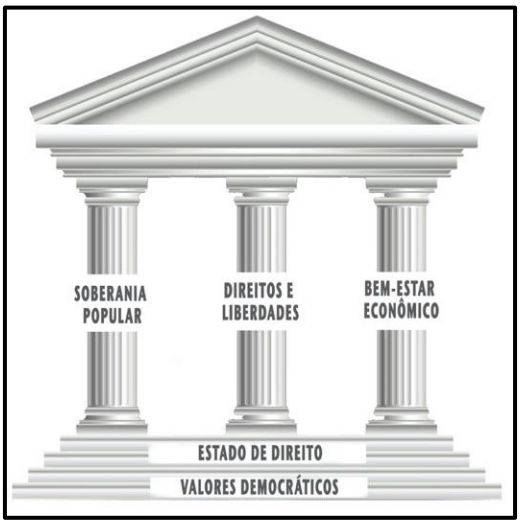
Norberto Bobbio (1989, p. 133-134), por sua vez, pontua que o conceito de democracia pode ser elaborado por meio da “ampla rede conceitual” das teorias de formas de governo, sem que se deixe de considerar que, ao longo do tempo, diferentes autores empregaram esta teoria

de diferentes formas. Prosseguindo, ele apresenta os três empregos das teorias de formas de governo: o descritivo (ou sistemático), o avaliativo (ou axiológico) e o histórico[8].

Outro aspecto importante apresentado por Bobbio (1989, p. 137) é a diferença entre a democracia e a autocracia. Neste caso, o ponto principal é que o poder pode subir do povo para o governante ou descer do governante para o povo, ligando-se à autonomia ou à heteronomia. Assim, numa democracia, quem elabora as leis é o mesmo público que as cumpre (autonomia) e, numa autocracia, as leis são elaboradas por um grupo distinto daquele em quem serão aplicadas (heteronomia).

Nesta direção, Michael Sodaro (2008, p. 172) concebeu o que ele denomina de "Templo da Democracia", apresentado abaixo na figura 1, em que duas bases fundamentais, os valores democráticos[9] e o Estado de direito, sustentam três pilares, a soberania popular, os direitos e as liberdades, e o bem-estar econômico. Mesmo que os pilares possam ter formas e níveis peculiares a cada exemplo analisado no mundo real, para que o templo, isto é a democracia, seja considerado bem estruturado, todos os três devem estar bem assentados nas duas fundações. "Se um, ou mais, deles está enfraquecido ou faltando, o templo não pode se sustentar de maneira firme e a democracia é, na melhor das hipóteses, parcial ou ausente" (SODARO, 2008, p. 172).

Figura 1 – O Templo da Democracia



Fonte: Disponível em Sodaro (2008).

[8]Bobbio (1989, p. 136) afirma que, descritivamente, democracia é, conforme Platão e, mais tarde, Aristóteles, o governo de muitos. Outras formas de governo descritas são a monarquia, o governo de um, e a aristocracia, o governo de alguns. Desta forma, o ponto principal é quem detém o poder. É interessante que Aristóteles, ao considerar a democracia uma forma de governo ruim, valoriza mais uma forma de governo semelhante que ele liga ao conceito hoje conhecido por constituição. A herança grega foi, então, trabalhada e lapidada ao longo do tempo por diversos outros filósofos como, por exemplo, Maquiavel, Bodin, Locke e Rousseau.

[9]Alguns exemplos de valores democráticos citados pelo autor são: liberdade, inclusão, igualdade, equidade, respeito, tolerância, compromisso e confiança.

Este mesmo autor prossegue discorrendo sobre as instituições estatais:

> Ao longo da História, três principais modelos de democracia representativa emergiram: (1) o sistema presidencial, que tem uma variante em uso nos Estados Unidos; (2) o sistema parlamentar que inicialmente evoluiu na Grã-Bretanha, e (3) o sistema misto presidencial-parlamentar, que, atualmente, é utilizado por França, Rússia e alguns outros. (SODARO, 2008, p. 194)

Birch, de certa forma, concorda com esta visão. Para o autor, existem dois principais tipos de democracia, baseados na origem da soberania: o parlamentar, em que o parlamento é soberano, e o americano, em que o povo é soberano[10]. "Se simplificarmos um pouco, pode-se dizer que, nos Estados Unidos, a democracia foi definida de três formas: populista, uma vez que o poder vem do povo; pluralista, uma vez que existe disputa entre frações e grupos de pressão; e institucional, uma vez que foi criado um conjunto de instituições e processos" (BIRCH, 2007, p. 112).

É importante que seja observado que, em consonância com o que foi aqui mencionado, com exceção da *carta magna* de 1891, todas as demais constituições republicanas brasileiras reconhecem em seu artigo 1º, ou em um parágrafo único dele, que todo o poder emana do povo e é exercido em seu nome. A de 1967, por exemplo, no parágrafo único, do artigo 1º, estabelece que: "Todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido" (BRASIL, 1967a). Na mais recente delas, a de 1988, isto é ainda mais refinado quando se escreve, também no parágrafo único, do artigo 1º, que: "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição" (BRASIL, 1988).

Salienta-se, ainda, que, à exceção da breve experiência pós-renúncia de Jânio Quadros e pré-crise de março de 1964, jamais houve na República do Brasil a figura estabelecida do primeiro-ministro que caracteriza o parlamentarismo, sendo a opção pelo presidencialismo vitoriosa no plebiscito realizado em 1993, momento em que o povo exerceu sua soberania de forma direta. Desta forma, é válido considerar que, do ponto de vista normativo-teórico[11], o regime republicano instaurado no Brasil guarda considerável semelhança com o norte-americano, o que permite absorver, com senso crítico, os estudos teóricos sobre as instituições

---

[10]O autor ainda destaca o início da constituição norte-americana em que está escrito "*We, the People of the United States, [...] do ordain*".

[11]Normativo-teórico deve ser compreendido como aquilo que o legislador escreveu, muito diferente daquilo que, efetivamente, os governantes terminaram por executar. Recorde-se que, pelo menos, três constituições (1891, 1937 e 1967) estiveram em vigor em períodos em que existem controvérsias quanto à plenitude democrática do regime brasileiro.

e processos democrático-republicanos dos Estados Unidos em análises sobre instituições assemelhadas do Brasil.

Desta forma, a Inteligência, em seu papel como uma instituição[12] de um regime democrático, precisa ser, primeiramente, compreendida conforme modelo mental consagrado, proposto por Sherman Kent, acadêmico norte-americano, em sua obra, definindo o termo sob três prismas, produto (ou conhecimento), organização, e processo (ou atividade).

> Inteligência significa conhecimento. Se isso não pode ser ampliado para significar todo conhecimento, pelo menos significa impressionantes quantidade e diversidade de conhecimento. (KENT, 1949, p. 3)
> Inteligência é uma instituição; é uma organização física composta por indivíduos que perseguem um tipo especial de conhecimento em questão. (KENT, 1949, p. 69)
> Neste capítulo e nos dois próximos, discutirei Inteligência como uma atividade, talvez melhor, um processo. Minha primeira preocupação será o grande número de problemas metodológicos e outros que são característicos do processo de Inteligência. (KENT, 1949, p. 151)

Joanisval Brito Gonçalves, ao tratar da visão de Kent sobre a Inteligência, faz, ainda, as seguintes considerações:

> Inteligência como produto, conhecimento produzido: trata-se do resultado do processo de produção de conhecimento e que tem como cliente o tomador de decisão em diferentes níveis. [...]
> Inteligência como organização: diz respeito às estruturas funcionais que têm como missão primordial a obtenção de informações e produção de conhecimento de Inteligência. [...]
> Inteligência como atividade ou processo: refere-se aos meios pelos quais certos tipos de Inteligência são requeridos, reunidos (por meio de coleta e busca), analisados e difundidos [...] (GONÇALVES, 2011, p. 7-8)

A finalidade para se criar organizações, capazes de realizar os processos, necessários à confecção dos produtos, relevantes para os tomadores de decisão, é bem apresentada por Mark Lowenthal. O autor justifica que agências de Inteligência existem por, pelo menos, quatro propósitos: "evitar a surpresa estratégica, prover expertises a longo-prazo, apoiar o processo de elaboração de políticas, e para manter em segredo informações, demandas e métodos" (LOWENTHAL, 2015, p. 2). Ele prossegue, ainda, afirmando que o termo Inteligência se refere à "segurança nacional – isto é, defesa e relações exteriores e certos aspectos da segurança interna e doméstica [...]" (LOWENTHAL, 2015, p. 6).

---

[12]Conforme definiu North (1990, p. 3), "instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições humanamente concebidas que moldam a interação humana. Em consequência, estruturam incentivos nas trocas humanas, sejam políticas, sociais ou econômicas".

Michael Herman coloca que, de uma forma mais ampla, os assuntos da Inteligência são "alvos estrangeiros de toda sorte e ameaças à segurança interna (incluindo o terrorismo)" (HERMAN, 1996, p. 379). Também, neste caso, Herman destaca a importância do sigilo para que seja alcançado êxito.

Entretanto, no caso de regimes democráticos em geral, pode-se apontar um conflito entre alguns valores democráticos e as peculiaridades das agências, sistemas e comunidades de Inteligência. Miller aborda este assunto, tendo como foco a comunidade de Inteligência dos EUA:

> Esta grande organização contradiz alguns dos valores nacionais habituais. A comunidade pede e defende sigilo em uma sociedade considerada por seus cidadãos liberal e aberta. A "sociedade secreta" da Inteligência inclui agora dois ou três milhões de indivíduos do governo para quem está disponível "a Inteligência". [...] Porém, se aceita a ideia de que o sigilo é necessário para proteger o país de perigo do exterior, e que o público tem direito de saber a maioria do que o governo está fazendo, mas não deveria ter acesso a tudo. (MILLER, 2009, p. 424-425)

Por mais que seja necessário impor alguns limites à liberdade para proteger outros valores democráticos, dentre eles a segurança, como reconhecem Jeremy Bentham e John Stuart Mill, utilitaristas britânicos (BIRCH, 2007, p. 161), é fundamental que se busque evitar a formação de facções, como observaram Madison, Hamilton e Jay. Ou seja, grupos ou parcelas de cidadãos que possuem situação privilegiada (neste caso, dispondo de informações negadas aos demais) para participarem dos processos políticos. No caso de imposição de limites à liberdade, os teóricos entendem que o ônus das provas cabe aos proponentes, isto é, quem deve fornecer os argumentos necessários ao convencimento da validade da proposta vem de quem propõe (BIRCH, 2007, p. 161).

Em uma sociedade democrática, as agências de Inteligência dispõem de poderes extraordinários para proteger seus cidadãos, mas podem, resultado de desvio de finalidade, serem empregadas com propósitos prejudiciais à democracia em si e suas instituições.

> Num extremo está a instrumentalização dos serviços de inteligência por parte de um governo contra seus oponentes políticos internos, enquanto no outro extremo está a autonomização dos serviços e sua transformação em centros de poder independentes no sistema político. (CEPIK, 2002, p. 12)

Com isso, chegamos ao conflito sintetizado no dito do poeta romano Juvenal, citado por Lowenthal (2015, p. 277): *Sed quis custodiet ipso custodes?*[13]. No caso da Inteligência,

[13]Literalmente: "Mas quem guardará os guardas?".

desenvolveram-se os chamados mecanismos de controle e prestação de contas[14], que, de acordo com Peter Gill (1994, p. 81), existem em quatro níveis que podem ser exercidos sobre a burocracia estatal:

> O primeiro, o 'estado secreto' inclui as agências de inteligência e seus órgãos correlatos [...]. O segundo nível é o poder executivo que engloba tanto o governo, ou o ramo 'político executivo', quanto a burocracia permanente. O terceiro nível irá incluir as assembleias legislativas, o judiciário e outros órgãos indicados pelo executivo, mas formalmente operando independente dele. O quarto nível [...], externo ao estado, é a sociedade formada por cidadãos ou, no caso do Reino Unido, súditos. (PETER GILL, 1994, p. 81)

Gonçalves (2014, p. 591) coloca, de forma mais pormenorizada, de que forma o modelo analítico dos quatro níveis de controle da Inteligência, proposto por Peter Gill, pode ser compreendido:

> O primeiro é interno à agência e baseia-se em diretrizes com o diretor da agência como controlador principal. O segundo nível, também interno, fica dentro do Poder Executivo e é conduzido por um ministro ou conselhos especiais. Geralmente, as Comissões de Inquérito são colocadas sob as diretrizes do Executivo. O controle externo é conduzido por instituições fora do Poder Executivo, particularmente pelo Poder Legislativo e suas comissões ou comissões externas responsáveis perante o Parlamento. No quarto nível, está a supervisão do cidadão, na qual os partidos políticos, a imprensa e outros grupos de interesse público são os principais atores. (GONÇALVES, 2014, p. 591)

Assim, existem mecanismos internos que são capitaneados por estruturas do Poder Executivo enquanto os externos estão a cargo dos outros poderes, Legislativo e Judiciário; órgãos governamentais independentes, como, no caso brasileiro, o Ministério Público; e pela população em geral, organizada ou não (GONÇALVES, 2014, p. 592). O controle exercido pela população é diretamente dependente de outros dispositivos legais, notadamente aqueles que estão ligados à transparência e publicidade dos atos do governo, ou à liberdade de informação.

Ainda sobre a questão do controle da atividade de Inteligência, Leigh (2007, p. 71) afirma que:

> A autoridade e a legitimidade, em maior grau, das agências de inteligência dependem da aprovação legislativa de seus poderes, operações e despesas. O setor de segurança e inteligência não deve ser uma zona sanitária para escrutínio democrático, caso contrário existe o risco de que as agências possam servir a interesses políticos ou seccionais estreitos, em vez do Estado como um todo e proteger a ordem constitucional. (LEIGH, 2007, p. 71, tradução do autor)

---

[14]Traduções dos termos em inglês: *oversight* e *accountability*.

4 BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA MILITAR BRASILEIRO.

A Inteligência e a Democracia brasileira nasceram no mesmo ano, 1946, logo após a Segunda Guerra Mundial. De acordo com Figueiredo (2005, p. 41), até 1946, o embrião do sistema de Inteligência brasileiro, o Conselho de Defesa Nacional, seguiu sendo não mais que isso: um embrião. Naquele ano, foi substituído por um órgão especialmente criado com a finalidade de "tratar das informações no Brasil", o Serviço Federal de Informações[15] e Contrainformações (SFICI), subordinado ao Conselho de Segurança Nacional, sucessor do Conselho de Defesa Nacional.

Quanto à Democracia, como a reconhecemos hoje, pode-se considerar que foi realmente estabelecida em sua plenitude no regime inaugurado com a constituição de 1946. Dois dos três regimes anteriores, a República Velha e o Estado Novo, possuíam restrições aos conceitos hoje aceitos como democráticos, podendo ser melhor enquadrados como uma oligarquia e uma ditadura totalitária, respectivamente.

No caso do primeiro, não se observava, dentre outros pontos, o sufrágio universal, uma vez que as mulheres eram proibidas de se alistar como eleitores. No caso do Estado Novo, não são necessários maiores comentários, já que se trata da versão brasileira do totalitarismo fascista que imperava na Europa à época. O terceiro regime, inaugurado com a constituição de 1934, mesmo possuindo as características próprias de uma Democracia plena, durou pouco mais de três anos, tendo se iniciado em julho de 1934 e sido extinto em novembro de 1937, com o estabelecimento do Estado Novo.

Como é de se esperar de uma atividade diretamente ligada ao processo de tomada de decisão, as mudanças de regime que vieram em seguida na História do Brasil tiveram seus impactos na estrutura dos serviços, e dos sistemas, de Informações ou de Inteligência, de acordo com as nomenclaturas empregadas em cada época. Foi assim que, em 1964, na esteira da revolução liderada pelos militares em 31 de março de 1964, foram criados o Serviço Nacional de Informações (SNI) e, mais tarde, o Sistema Nacional de Informações (SISNI), dissolvidos, ambos, em 15 de março de 1990, pelo primeiro presidente civil eleito pelo voto popular direto. Em seguida, após um "interregno" de quase dez anos, foi criada a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), as estruturas atuais.

---

[15]Informações, neste caso, é a nomenclatura pela qual se fazia referência ao que, atualmente, conhecemos como Inteligência.

No que diz respeito à Inteligência Militar[16], os trabalhos de estruturação começaram em meados da década de 50, com a criação do Serviço de Informações da Marinha (SIM), em 1955, rebatizado, em 1957, de Centro de Informações da Marinha (CENIMAR). Registrou-se, também, o início dos cursos de especialização de recursos humanos em Informações na Escola Superior de Guerra (ESG), em 1958, e no Centro de Estudos de Pessoal (CEP), no Exército, em 1964. Depois, em 1967 e 1968, foram criados o Centro de Informações do Exército (CIE) e o Serviço de Informações da Aeronáutica (SIAer), que, em 1970, passou a ser o Centro de Informações e Segurança da Aeronáutica (CISA) (WOLOSYIN, 2018, p. 140-141).

A dissolução do SNI não levou à dissolução das estruturas militares, que, mantidas, passaram a buscar se adequar à nova realidade, implementando novas estruturas e revisando sua doutrina, dentre outros pontos. Assim, por exemplo, o termo "Informações" foi, gradualmente, substituído por "Inteligência", surgindo, com isso, os atuais: Centro de Inteligência da Marinha (CIM), Centro de Inteligência do Exército (CIE) e Centro de Inteligência da Aeronáutica (CIAer), que permaneceram ligados aos gabinetes dos ministros correspondentes.

No fim da década de 1990, foram extintos os ministérios militares, da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, que passaram a ser comandos militares, extinguindo-se, ainda, o Estado-Maior das Forças Armadas (cujo chefe possuía status de ministro), sendo criado o Ministério da Defesa (MD). O MD passou a ser, então, responsável por exercer "a direção superior das Forças Armadas, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, órgão permanente de assessoramento, pelo Estado-Maior de Defesa, pelas Secretarias e demais órgãos, conforme definido em lei" (BRASIL, 1999a, Art. 9º).

Naturalmente, o ministro passou a ter papel como decisor em assuntos relacionados à Defesa, sendo coerente que, junto a ele, fosse estabelecida estrutura de Inteligência compatível. Em 2002, foi, então, instituído, por meio de portaria normativa, o Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE), que passou a integrar "as ações de planejamento e execução da Atividade de Inteligência de Defesa, com a finalidade de assessorar o processo decisório no âmbito do Ministério da Defesa – MD" (BRASIL, 2002a, Art. 1º).

---

[16]Conforme o conceito atual empregado no Exército Brasileiro: "conjunto de atividades e tarefas técnico-militares exercidas em caráter permanente, com os objetivos de produzir conhecimentos de interesse dos comandantes e seus estados-maiores, em todos os níveis, bem como proteger conhecimentos sensíveis, instalações e pessoal do EB contra ações da Inteligência oponente.

Os passos mais recentes da História da Inteligência brasileira foram a publicação da Política Nacional de Inteligência (PNI) e da Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT), em 2016 e 2017, respectivamente. A PNI afirma, já em sua introdução, ter sido concebida:

> [...] em função dos valores e princípios fundamentais consagrados pela Constituição Federal, das obrigações decorrentes dos tratados, acordos e demais instrumentos internacionais de que o Brasil é parte, das condições de inserção internacional do País e de sua organização social, política e econômica. (BRASIL, 2016b).

A ENINT também traz em seu corpo, dentre outras, a seguinte afirmação: "[...] O SISBIN tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana" (BRASIL, 2017, item 2.3).

5 A INTELIGÊNCIA MILITAR BRASILEIRA ENTRE OS ANOS 1964 E 1990

O Serviço Nacional de Informações foi criado pela lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964, tendo sido colocados diretamente subordinado à Presidência da República. O dispositivo legal cita a finalidade na nova organização estatal em seu artigo 2º "superintender e coordenar, em todo o território nacional, as atividades de informação e contrainformação, em particular as que interessem à Segurança Nacional". A seguir, no artigo 3º, especificou-se o que se esperava que o SNI fizesse:

> a) assessorar o Presidente da República na orientação e coordenação das atividades de informação e contra-informação afetas aos Ministérios, serviços estatais, autônomos e entidades paraestatais;
> b) estabelecer e assegurar, tendo em vista a complementação do sistema nacional de informação e contra-informação, os necessários entendimentos e ligações com os Governos de Estados, com entidades privadas e, quando fôr o caso, com as administrações municipais;
> c) proceder, no mais alto nível, à coleta, avaliação e integração das informações, em proveito das decisões do Presidente da República e dos estudos e recomendações do Conselho de Segurança Nacional, assim como das atividades de planejamento a cargo da Secretaria-Geral desse Conselho;
> d) promover, no âmbito governamental, a difusão adequada das informações e das estimativas decorrentes. (BRASIL, 1964)

Outro ponto que também chama atenção é o §2º, do artigo 4º, que isentava o Serviço de "quaisquer prescrições que determinem a publicação ou divulgação de sua organização, funcionamentos e efetivos". Cepik e Antunes (2010, p. 352) abordam este ponto, afirmando que "sem a necessidade de prestar contas a ninguém, com exceção da presidência a que servia, o SNI cresceu rapidamente nos anos 60". É interessante exemplificar que, durante o Regime Militar, o SNI foi regido por três regulamentos aprovados em 1964, 1967, e 1978, por meio de decreto presidencial. Fazendo uso da prerrogativa prevista no §2º, nenhum deles foi publicado no Diário Oficial da União (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2020).

Em 25 de fevereiro de 1967, com a publicação do Decreto-Lei nº 200, a administração pública federal foi organizada de acordo com as necessidades de então. As seções de Defesa Nacional, criadas por Getúlio Vargas em 1934, jamais extintas, mas sem muito destaque até então, foram transformadas em divisões de Segurança e Informações (DSI), orgânicas de cada um dos ministérios civis, cujo propósito era colaborar com a Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional e com o Serviço Nacional de Informações (FIGUEIREDO, 2005, p. 156).

Sobre esta questão, soma-se, ainda, o fato de que, a partir da criação do Sistema Nacional de Informações (SISNI), em 1970, as DSI possuíam uma relação que, na prática, se assemelhava

mais a subordinação do que a colaboração. “Com efeito, não era incomum que o chefe do SNI solicitasse informações e desse ordens a órgãos do sistema pertencentes a outros ministérios sem consultar os ministros a quem formalmente se subordinavam” (GONÇALVES, 2014, p. 583).

Há que se mencionar, que, do ponto de vista puramente normativo, existem algumas contradições nesta relação tão próxima. Consultado o Regulamento do Serviço Nacional de Informações, em vigor por meio do Decreto nº 60.182, de 03 de fevereiro de 1967, verifica-se que o SNI “compreende: - uma Chefia, com sede no Distrito Federal; - uma Agência Central, também com sede no Distrito Federal; - Agências Regionais, tantas quantas necessárias.” (BRASIL, 1967c, p. 64). As DSI não faziam parte da estrutura orgânica do SNI.

Entretanto, um outro dispositivo do mencionado regulamento dá ao chefe do SNI poder suficiente para amparar esse comportamento. No artigo 12, estão expressas as competências do ministro-chefe do SNI, sendo a última delas assim definida “praticar todos os atos que lhe caibam em virtude da legislação em vigor ou que sejam necessárias à plena realização dos objetivos do SNI”. (BRASIL, 1967b, p. 59). Não se pode deixar de se contextualizar a aplicação de normas com as peculiaridades do regime em vigor à época, mas, ainda assim, é possível se considerar que esta relação, de praticamente subordinação, entre o chefe do SNI e os chefes de DSI, como descrita por Gonçalves, trata-se de uma distorção da intenção do legislador ao criar o sistema.

O Professor Alfred Stepan, por sua vez, se referiu ao SNI como o serviço nacional de Inteligência que, formalmente, monopolizava o maior número de funções já vistas, como nenhum outro exemplo no mundo, e que não possuía nenhum mecanismo de controle, com exceção do chefe de Estado (STEPAN, 1988, p. 18). Uma das atribuições mais significativas foi passada ao SNI pelo Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Ao autorizar o presidente da República a cassar os direitos políticos de qualquer cidadão pelo prazo máximo de 10 anos, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, o AI-5 deu, também, ao SNI a responsabilidade de reunir informações sobre quem fosse alvo de processo e enviá-lo ao Ministério da Justiça e ao Conselho de Segurança Nacional (FIGUEIREDO, 2005, p. 182). O serviço contava, ainda, com uma escola que formava todos aqueles que fossem trabalhar com Informações, a Escola Nacional de Informações (ESNI), e absorveu as tarefas das outras duas existentes: a Escola Superior de Guerra (ESG) e o Centro de Estudos de Pessoal (CEP).

Ao se tratar especificamente sobre Inteligência Militar verifica-se que ela “tomou parte no sistema, mas suas agências não estavam subordinadas à autoridade do ministro-chefe do SNI. Na verdade, os militares desenvolveram suas próprias agências que se tornaram

extremamente poderosas" (GONÇALVES, 2014, p. 584). A partir da criação do Sistema Nacional de Informações (SISNI), criou-se, também, a Comunidade de Informações, termo, provavelmente, inspirado no congênere norte-americano. A Inteligência Militar passou, então, a se integrar à comunidade por meio de subsistemas: Subsistema de Informações do Ministério da Marinha (SSIMM), nucleado no CENIMAR; Subsistema de Informações do Ministério do Exército (SSIMEx), nucleado no CIE; o Subsistema de Informações do Ministério da Aeronáutica (SSIMAer), nucleado no CISA; e o Subsistema de Informações Estratégicas Militares (SSIEM), nucleado na 2ª Subchefia do Estado-Maior das Forças Armadas (WOLOSZYIN, 2018, p. 141). Com isso, por similaridade, a Inteligência Militar passou a se amparar na estrutura normativa que regia o SNI e o SISNI, prestando contas exclusivamente ao ministro a quem assessorava, mas não ao ministro-chefe do Serviço.

Outra estrutura criada na Comunidade de Informações brasileira, especificamente sob a coordenação do Exército Brasileiro, foram os Destacamentos de Operações de Informações (DOI), subordinados aos Centro de Operações de Defesa Interna (CODI). Enquadrados por outro sistema, neste caso, o Sistema de Segurança Interna (SISSEGINT), criado em 17 de março de 1970, pela Diretriz de Segurança Interna, estes dois órgãos funcionavam inseridos nas estruturas dos comandos militares de área[17], subordinados a seu chefe do Estado-Maior. Os CODI eram destinados a planejar as operações de defesa interna, enquanto os DOI estavam encarregados de, dentre as operações de defesa interna, executar as operações de Informações (FIGUEIREDO, 2005, p. 193).

Na prática, os DOI eram compostos de militares das três forças, de integrantes dos órgãos de Segurança Pública estadual e outros servidores cedidos, e se encarregavam de outras tarefas além daquelas tipicamente atribuídas a um órgão de Inteligência, incluindo, dentre outras, as típicas de um órgão policial e de um serviço de administração penal.

O destacamento formava uma unidade policial autárquica, concebida de forma a preencher todas as necessidades da ação repressiva sem depender de outros serviços públicos. Funcionou com diversas estruturas e na sua derradeira versão tinha quatro seções: investigação, informações e análise, busca e apreensão, e administração. Dispunha ainda de uma assessoria jurídica e policial. (GASPARI, 2002, p. 402)

Os DOI foram extintos pelo General de Exército Walter Pires, ministro do Exército do presidente Figueiredo, em 1985, pouco antes deste passar a faixa presidencial para seu sucessor.

---

[17]Naquela época, os comandos militares de área eram denominados exércitos, possuindo uma numeração que os distinguia, assim, o II Exército, por exemplo, corresponde ao que, hoje, denominamos Comando Militar do Sudeste.

O planejamento da atividade de Informações, no nível político, passou, a partir do ano de 1970, a estar expresso no Plano Nacional de Informações, aprovado pelo Decreto nº 66.732, de 16 de junho de 1970. Esse primeiro plano, por exemplo, criou o Sistema Nacional de Informações (SISNI). Outros dois ainda seriam elaborados, em 1974 e em 1981 (WOLOSZYIN, 2018, p. 141). Por conta da concepção sistemática da comunidade de Informações no Brasil, caberia aos subsistemas, inclusive os militares, seguirem o que estava estabelecido no plano, mesmo que sua relação com o SNI não fosse, como mencionado anteriormente, de subordinação.

No contexto do ordenamento jurídico, é importante mencionar a principal norma a regular a gestão de documentos no âmbito do sistema, e o acesso à Informação pelo público em geral. Neste período, vigoraram três decretos sobre o assunto: o Decreto nº 27.583, de 14 de dezembro de 1949, o Decreto nº 60.417, de 11 de março de 1967, e o Decreto nº 79.099, de 6 de janeiro de 1977. O primeiro aprovou o Regulamento para a Salvaguarda de Informações que Interessam à Segurança Nacional", e foi elaborado ainda quando a Constituição de 1946 estava em vigor, a primeira a garantir o habeas data (HOTT, 2005, p. 56). Os dois seguintes aprovaram um instrumento chamado Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos (RSAS).

O RSAS serviu de base para a classificação e gestão de documentos sigilosos por praticamente trinta anos, o Decreto nº 79.099, por exemplo, somente foi revogado em 1997. Apesar do segundo decreto ter sido aprovado já no processo de distensão do Regime Militar, não existem diferenças significativas entre as duas últimas normas, podendo se considerar a segunda uma versão refinada e aperfeiçoada da primeira. As duas que se pode destacar são, primeiro, a formulação do conceito de acesso – colocado como um privilégio, não como um direito natural, isto é, o segredo é a regra, não a exceção – e, segundo o compartilhamento da responsabilidade pela elaboração de normas internas entre ministérios militares, civis e órgãos da presidência (RODRIGUES, 2011, p. 1766).

O RSAS (BRASIL, 1977), na seção 6, artigos 70 a 72, estabelecia, ainda, um processo de destruição de documentos sigilosos simples e descentralizado. A autoridade que elaborou o documento, ou seu superior, deveria mandar, oficialmente, que se destruísse o documento, o que deveria ser feito na presença de duas testemunhas. Para uma parte dos documentos, os de maior valor para o sistema, seria confeccionado um termo de destruição, transcrito no registro de documentos sigilosos (eles próprios, documentos sigilosos, reservados). O termo que seria, então, remetido à autoridade que mandou proceder a destruição. A questão é que como documentos reservados, nem os termos, tampouco os registros, deveriam ser mantidos em

arquivo pelo tempo que autoridade julgasse necessário, independente de prazo, e sua destruição era feita sem que fosse obrigatória a confecção de um termo de destruição.

6 A INTELIGÊNCIA MILITAR BRASILEIRA ENTRE OS ANOS DE 1990 E 2022

O SNI foi extinto por meio da Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990, que tratava da organização da presidência da República, dos ministérios e dava outras providências. Foram extintas, ainda, as divisões e as assessorias de Segurança e Informações em todos os ministérios civis. Muitos servidores enquadrados pelo órgão voltaram a seus ministérios de origem, e aqueles que não possuíam a estabilidade no serviço público garantida por lei foram dispensados. Os cargos e encargos restantes foram direcionados para o recém-criado Departamento de Inteligência (DI), subordinado à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Extinto o SNI, estava extinto, por consequência, o Sistema Nacional de Informações e todos os dispositivos legais referentes a ele entravam num limbo entre a revogação e aplicação com reservas.

O Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990, referendou a MP 150 e indicou o propósito do DI: "Ao Departamento de Inteligência compete planejar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência" (BRASIL, 1990b, Art. 68). Houve, então, nova tentativa de amparar a atuação do DI com a expedição, pela SAE, de uma ordem de serviço contendo uma diretriz de Inteligência anexa, ainda em novembro de 1990. O presidente enviou, ainda, em 1991 um projeto de lei com o objetivo de regular o funcionamento da atividade de Inteligência no Brasil, o PL nº 1.862/1991, que restringia a área de atuação do DI ao campo externo. Ainda em deliberação, o Congresso Nacional recebeu outra propositura da presidência sobre a mesma matéria, o PL nº 3.031/1992, que voltava a dar um campo de atuação mais amplo para a atividade, se assemelhando bastante ao SNI (FIGUEIREDO, 2005, p. 463).

Itamar Franco, nomeado presidente interino no lugar de Collor, por conta do processo de impeachment, mandou recolher os PL em tramitação no Congresso sobre a reorganização da Inteligência brasileira. Não apresentou, contudo, a sua proposta. Durante seu governo, o DI trocou de nome, passou a se chamar Subsecretaria de Inteligência (SSI), e continuou tendo suas atividades normatizadas e amparadas por decretos, portarias e regulamentos internos.

Foi somente no governo Fernando Henrique que, em 1º de janeiro de 1995, por meio da Medida Provisória nº 813, ficou o governo autorizado a criar a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) (BRASIL, 1995, Art. 33). Ainda surgiria mais um projeto de lei na Câmara dos Deputados, o PL nº 1.279/1995, mas ele foi interrompido por iniciativa da Comissão de Defesa Nacional da própria Câmara, que decidiu aguardar a proposta elaborada pelo poder Executivo. Com isso, em 1997, o presidente da República apresenta o PL nº 3.651/1997, para discussão no Congresso Nacional (CARPENTIERI, 2017, p. 338). Dois anos mais tarde, em

1999, foi aprovada a lei nº 9.883, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência, criou a Agência Brasileira de Inteligência, e deu outras providências, destacando-se as citadas abaixo:

> Art. 1º Fica instituído o Sistema Brasileiro de Inteligência, que integra as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional. [...]
> §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. [...]
> Art.º 2º[...]
> §2º Mediante ajustes específicos e convênios, ouvido o competente órgão de controle externo da atividade de inteligência, as Unidades da Federação poderão compor o Sistema Brasileiro de Inteligência. [...]
> Art.º 5º A execução da Política Nacional de Inteligência, fixada pelo Presidente da República, será levada a efeito pela ABIN, sob a supervisão da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo. [...]
> Art.º 6º O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional.
> § 1º Integrarão o órgão de controle externo da atividade de inteligência os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. [...]
> Art. 10. A ABIN somente poderá comunicar-se com os demais órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o conhecimento prévio da autoridade competente de maior hierarquia do respectivo órgão, ou um seu delegado. (BRASIL, 1999b)

Observa-se que, principalmente, o artigo 6º, mas também o §2º, do artigo 2º, e o artigo 5º, estabelecem que deve existir um mecanismo de controle externo. Neste sentido, é necessário se pontuar que a proposta de ato do Congresso Nacional criando a Comissão de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI) somente foi apresentada para apreciação em 2008, tendo sido aprovada por meio de resolução em 2013, mais de dez anos depois da promulgação da lei. Entretanto, isto não quer dizer que o órgão de controle externo não tenha funcionado neste período.

O Senado Federal, cujo presidente é também o presidente do Congresso Nacional, recebeu, em 26 de junho de 2000, uma proposta de Política Nacional de Inteligência (PNINT) da presidência da República. A mesa do Senado, então, estabeleceu normas extremamente sucintas para o funcionamento do órgão de controle externo da atividade de Inteligência, citadas na íntegra abaixo:

> A Presidência estabelece as seguintes normas para composição do Órgão de Controle Externo da ABIN:

> - pela Câmara dos Deputados: o Líder da Maioria (Bloco PSDB/PTB), Deputado Aécio Neves; o Líder da Minoria (PT), Deputado Aloizio Mercadante; e o Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Deputado Luiz Carlos Hauly;
> - pelo Senado Federal: o Líder da Maioria (PMDB), Senador Jader Barbalho; o Líder da Minoria (Bloco PT/PDT), Senadora Heloísa Helena; e o Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Senador José Sarney.
> Estabelecimento de calendário para a tramitação da matéria, anexado ao processado nas folhas nos 19 e 20. (BRASIL, 2000)

Em uma análise dos trabalhos da CCAI, desde sua criação até o ano de 2004, Cepik (2005, p. 86) pontua que a comissão realizou onze reuniões nestes quatro anos e que, à época, enfrentou dificuldades para exercer suas funções de controle, decorrentes de três fatores principais:

> 1º) do próprio desenho institucional do órgão, presidido a cada ano em caráter rotativo pelo presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado e da Câmara dos Deputados; 2º) da falta de recursos técnicos e de pessoal, como exemplifica o fato de que a única funcionária do Senado que se especializou no tema e contribuiu decisivamente para implementar a CCAI tem que apoiar os trabalhos de várias comissões e da mesa diretora do Senado; 3º) da falta de assertividade do Congresso Nacional como um todo no trato com os componentes militares e policiais do SISBIN, uma vez que a ABIN e os demais ministérios não parecem ter colocado maiores obstáculos ao trabalho da comissão ao longo destes primeiros anos.(CEPIK, 2005, p. 86-87)

Zaverucha (2008, p. 182) destaca que, para ele, o principal problema da CCAI é estrutural, uma vez que se trata de uma comissão mista, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, e conta com os líderes da maioria e minoria de ambas as casas como membros:

> [...] os líderes da maioria e da minoria estão sempre muito ocupados, pois tratam de várias outras questões. Portanto, seria de esperar que não tivessem tempo suficiente para dedicar-se à tarefa de controle e fiscalização da nova agência. Ou basta que tais líderes da oposição e/ou situação deixem de ser líderes para que larguem a comissão mista e... surjam novos líderes sem qualquer conheci- mento sobre os assuntos tratados anteriormente. (ZAVERUCHA, 2008, p. 182)

Um dos entrevistados abordou sua avaliação sobre a CCAI, utilizando as seguintes palavras: “A regulamentação do funcionamento da Comissão de Controle da Atividade de Inteligência é suficiente, o que ela necessita é de se operacionalizar, atua apenas quando se dá um escândalo na Atividade de Inteligência”.

É importante que seja dito que a reatividade da comissão em detrimento da proatividade não é um desafio apenas para a democracia no Brasil. Nolan cita McCubbins and Schwartz ao pontuar que, apesar de todas as opções disponíveis que o Congresso utiliza para fiscalizar o

governo, há uma preferência pelo "alarme de incêndio[18]" porque ele possui melhor relação de custo-benefício.

Voltando à análise da proposta presidencial de PNINT, verifica-se que ela esteve parada entre novembro de 2001 e maio de 2015, tendo sido arquivada em 2018, por perda de oportunidade. Por não se tratar do objeto de pesquisa deste trabalho, a intensidade e a qualidade dos trabalhos da CCAI não foram objeto de pesquisa mais aprofundada.

Em 2002, o Decreto nº 4.376 regulamentou o Sistema Brasileiro de Inteligência, estabelecendo que as relações entre seus integrantes são de coordenação e não de subordinação.

> Art. 4º O Sistema Brasileiro de Inteligência é composto pelos seguintes órgãos:[...]
> Parágrafo único. Mediante ajustes específicos e convênios, ouvido o competente órgão de controle externo da atividade de inteligência, as unidades da Federação poderão compor o Sistema Brasileiro de Inteligência.
> Art. 5º O funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência efetivar-se-á mediante articulação coordenada dos órgãos que o constituem, respeitada a autonomia funcional de cada um e observadas as normas legais pertinentes a segurança, sigilo profissional e salvaguarda de assuntos sigilosos. (BRASIL, 2002b)

É importante, ainda, destacar que não foram criadas, ou recriadas, quaisquer estruturas que possam se assemelhar às antigas divisões de Segurança e Informações e que, por conta do artigo 4º, e também de seu parágrafo único, a criação de estruturas integrando órgãos não citados na lei é inviável por desrespeitar a norma vigente de maneira explícita.

Nos quase dez anos que se seguiram à extinção do SNI, em que a Inteligência se equilibrou sobre um amparo frágil, a Inteligência Militar buscou se reorganizar e readaptar à nova realidade. Isso foi possível porque seus órgãos estavam dentro da estrutura orgânica de cada uma das Forças Armadas, não tendo sido alcançados pela MP nº 150/90. Além da mudança de nomes dos órgãos centrais das três forças, houve duas outras medidas a se destacar: a criação da Escola de Inteligência Militar do Exército (EsIMEx) e a publicação de novos manuais.

A EsIMEx começou a funcionar em 1995, especializando militares do Exército Brasileiro em Inteligência Militar. Em seguida, seguiu-se um esforço de atualização doutrinária com a publicação de manuais, ainda classificados como reservados, sobre "Operações de Inteligência", "Produção do Conhecimento de Inteligência" e "Atividade de Inteligência Militar", a partir de 1996 (BRASIL, 2016a, p. 75).

Em 1999, para a Inteligência Militar, antes das mudanças trazidas pela criação do SISBIN e da Abin, em dezembro, houve uma ainda mais drástica já em junho: a criação do Ministério

[18]Os dois autores tratam, em seu artigo, do conflito entre um modelo proativo, por eles chamado de patrulha de polícia, e um modelo reativo, que foi denominado alarme de incêndio.

da Defesa (MD). A Lei Complementar nº 97/99 subordinou as três forças ao ministro da Defesa, que passaria a assessorar o presidente da República em todos os assuntos da área militar com exceção do emprego de forças, cabendo essa função ao Conselho Militar de Defesa, presidido pelo ministro e integrado pelos comandantes da Marinha, do Exército e da Força Aérea, e pelo chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (BRASIL, 1999a, Art. 3º).

A partir da criação do MD, a Inteligência do ministério sofreu diversas modificações em suas estruturas, ora unindo os dois níveis da atividade de Inteligência a cargo do MD, estratégico e operacional[19], em uma só estrutura, ora em duas estruturas distintas. Este é um assunto ainda em debate e cujo consenso ainda não foi alcançado (NASCIMENTO; FIALHO, 2017).

Em 2002, por meio da Portaria Normativa nº 295/MD, foi instituído, ainda, o Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE), que passou a integrar as ações da Atividade de Inteligência de Defesa, assim compreendida como aquela desenvolvida no interesse da Defesa e tem por finalidade assessorar o processo decisório no âmbito do Ministério da Defesa. Passaram a compor o novo sistema, sem relação de subordinação, os órgãos de Inteligência de mais alto nível do MD e das Forças Armadas. Foi estabelecido, ainda, um conselho consultivo, o CONSECON/SINDE (BRASIL, 2002a, Art. 1º, 2º, 3º e 6º).

Desta forma, com a publicação do Decreto 4.376 e a da Portaria Normativa nº 295/MD, os órgãos de Inteligência das Forças Armadas podem ser, formalmente e oficialmente, considerados enquadrados no estamento jurídico-normativo que rege o Sistema Brasileiro de Inteligência. Ou seja, devem prestar contas ao Congresso Nacional.

Um indicador relevante que confirma o que foi dito no parágrafo anterior é o fato de que o manual de fundamentos doutrinários do Exército Brasileiro, Atividade de Inteligência Militar Terrestre, estabelece, dentre outras coisas, que a atividade é empregada basicamente para "produzir conhecimento de interesse para o planejamento e emprego" da Força Terrestre. Em seguida, destaca seu emprego em conformidade com "os termos impostos pelos vários instrumentos legais", pautada, dentre outras coisas, pela "defesa do Estado Democrático de Direito e de respeito à dignidade da pessoa humana" (BRASIL, 2015, p. 4-3).

Apesar da Política Nacional de Inteligência ser citada na lei que criou o Sistema Brasileiro de Inteligência, na verdade, o Estado brasileiro levou mais de quinze anos para publicar seu

[19]Operacional é a Inteligência cujo foco principal é assessorar atividades típicas de uma campanha militar, como, por exemplo, o monitoramento de tropas inimigas. Estratégica é a Inteligência cujo foco está em ações de longo prazo, maior alcance e nível mais alto, como desenvolvimento de sistemas, posicionamento de tropas em tempo de paz, dentre outros.

primeiro alto documento sobre Inteligência. Em 2016, foi publicada a Política Nacional de Inteligência (PNI)[20] e, em 2017, foi publicada a Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT). Ambos reafirmam o compromisso do sistema com a Democracia e o Estado de direito além de indicarem a intenção de que seja elaborado um plano nacional de Inteligência. A PNI considera o plano nacional de Inteligência um instrumento essencial da Inteligência nacional e a ENINT afirma que, oportunamente, um plano nacional será seu complemento.

Ainda no contexto do ordenamento jurídico, o acesso à Informação sofreu sensíveis mudanças a partir da revogação do RSAS de 1977. O Decreto nº 2.134, de 24 de Janeiro de 1997, estabeleceu, dentre outras coisas: (1) que o acesso é um direito, não um privilégio; (2) que devem ser criadas comissões responsáveis por analisar os documentos sigilosos, verificando a conveniência da manutenção de sua classificação sigilosa; (3) a renovação do prazo de sigilo somente poderia ser feita uma vez (assim, um documento ultrassecreto seria tornado ostensivo e divulgado em até sessenta anos); e (4) que documentos de valor probatório, informativo e histórico, de guarda permanente, não podem mais ser destruídos (BRASIL, 1997, Art. 3º, 5º, 21 e 23).

Mais de dez anos depois da publicação do Decreto nº 2.134, foi publicada a lei atualmente em vigor, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). A LAI enquadrou toda a administração pública, direta e indireta, e passou a regular o acesso à Informação, com diversas inovações em relação às normas que vigoraram anteriormente no Brasil:

1. o acesso à Informação passou a ser denominado na lei como direito fundamental, e a incluir, dentre outros, o direito de receber as orientações necessárias à consecução do acesso pretendido (BRASIL, 2011, Art. 3º e 7º, inciso I);

2. as informações de interesse público deveriam passar a ser divulgadas independente de requerimento, em local de fácil acesso (BRASIL, 2011, Art. 8º);

3. divulgação de informações em sítios na rede mundial de computadores com ferramentas de pesquisa, capacidade de gravação e exportação de arquivos e de solicitação de conteúdos específicos (BRASIL, 2011, Art. 8º, §2º e §3º);

4. criação do serviço de informações ao cidadão com a finalidade de atender e orientar o público quanto ao acesso às informações solicitadas – e prazos para respostas às solicitações encaminhadas a cada um dos órgãos (BRASIL, 2011, Art. 9º, inciso I);

---

[20]Esta Política Nacional de Inteligência foi proposta e aprovada durante o governo Temer (2016-2018), sendo diferente da primeira, enviada ao Congresso Nacional ainda no ano 2000, arquivada em 2018, mencionada anteriormente, abreviada como PNINT.

5. o não cumprimento de diversos dispositivos da LAI pode implicar em sanções disciplinares ou administrativas (BRASIL, 2011, Art. 33);

Um exemplo contundente da efetividade da LAI pode ser obtido por meio da comparação entre os manuais da doutrina de Inteligência Militar publicados pelo Exército Brasileiro. Aqueles publicados antes da promulgação da LAI possuem, em sua quase totalidade, classificação sigilosa variando entre reservado, confidencial e, até mesmo, secreto. Atualmente, com a modernização da Doutrina Militar Terrestre tendo sido realizada sob a égide da LAI, praticamente todos são ostensivos e estão disponíveis para download na rede mundial de computadores.

7 A VISÃO DE FUTURO DA INTELIGÊNCIA MILITAR E SEU COMPROMISSO COM OS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS

A Política Nacional de Inteligência (PNI) foi fixada pelo Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016. Além da "Introdução", contém mais sete outros itens: "2. Pressupostos da Atividade de Inteligência", "3. O Estado, a Sociedade e a Inteligência", "4. Os Ambientes Internacional e Nacional", "5. Instrumentos", "6. Principais Ameaças", "7. Objetivos da Inteligência Nacional", e "8. Diretrizes". Conforme descrito no corpo de sua introdução, é a PNI quem "define os parâmetros e limites de atuação da atividade de Inteligência e de seus executores e estabelece seus pressupostos, objetivos, instrumentos e diretrizes, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN)" (BRASIL, 2016b).

Entre seus pressupostos, cabe destacar, para fins deste estudo, três e selecionar, destes, alguns trechos, que, mais claramente, reafirmam o comprometimento da Inteligência com o Estado Democrático de Direito, seus princípios, direitos, garantias, limitações e valores:

> 2.1 Obediência à Constituição Federal e às Leis
> [...] obediência ao ordenamento jurídico brasileiro, pautando-se pela fiel observância aos **Princípios, Direitos e Garantias Fundamentais expressos na Constituição Federal** [...] **na defesa** [...] **do Estado Democrático de Direito** [...];
> 2.2 Atividade de Estado
> [...] atividade exclusiva do Estado [...]**não se colocando a serviço de grupos**, ideologias e objetivos mutáveis e sujeitos às conjunturas político-partidárias. [...]; e
> 2.5 Conduta Ética
> [...] **os valores éticos devem balizar** tanto os limites de ação de seus profissionais quanto os de seus usuários [...]. (BRASIL, 2016b, grifo do autor)

Ao discorrer sobre o Estado, a Sociedade e a Inteligência, em seu item 3, a PNI descreve os fenômenos que são do interesse da Inteligência, e, como se pode ver pelo trecho transcrito abaixo, coloca o Brasil como um Estado democrático:

> [...] violência, em larga medida financiada por organizações criminosas ligadas ao narcotráfico; crimes financeiros internacionais; violações dos direitos humanos; terrorismo e seu financiamento; e atividades ilegais envolvendo o comércio de bens de uso dual e de tecnologias sensíveis, que **desafiam os Estados democráticos**. (BRASIL, 2016b, grifo do autor)

O item 5, que expõe os instrumentos da Inteligência, afirma que são assim considerados "os atos normativos, instituições, métodos, processos, ações e recursos necessários à implementação dos seus objetivos" (BRASIL, 2016b). De acordo com ele, ainda, um dos instrumentos essenciais da Inteligência nacional é, justamente, o "**controle interno e externo da atividade**" (BRASIL, 2016b, grifo do autor).

A PNI cita, identifica e caracteriza onze ameaças que "apresentam potencial capacidade de pôr em perigo a integridade da sociedade e do Estado e a segurança nacional do Brasil" (BRASIL, 2016b). Dentre elas, explicitamente, no item 6.11, estão definidas as ações contrárias ao Estado Democrático de Direito, que, de acordo com o próprio documento, se constituem "ameaça que deve merecer especial atenção de todos os entes governamentais, em particular daqueles com atribuições institucionais de garantir a defesa do Estado Democrático de Direito". Elas podem ser definidas como:

> [...] aquelas que atentam contra o pacto federativo; os direitos e garantias fundamentais; a dignidade da pessoa humana; o bem-estar e a saúde da população; o pluralismo político; o meio ambiente e as infraestruturas críticas do País, além de outros atos ou atividades que representem ou possam representar **risco aos preceitos constitucionais relacionados à integridade do Estado**. (BRASIL, 2016b, grifo do autor)

Como último destaque da PNI, deve-se mencionar o inciso V, do item 7 "Objetivos da Inteligência Nacional. Ele trata da necessidade de se "conscientizar a sociedade para o permanente aprimoramento da atividade de Inteligência" (BRASIL, 2016b). De acordo com o Dicionário Houaiss, aprimoramento é "[...] **2** ações de tornar (algo) melhor, mais bem acabado, mais perfeito" (2009, p. 166). Verifica-se, neste trecho, de forma inequívoca, o reconhecimento da autoridade que a sociedade tem sobre a atividade de Inteligência, uma vez que se busca conscientizá-la sobre o constante aprimoramento da atividade, o que se constitui no quarto nível de controle de Peter Gill, como citado anteriormente.

Dois dos especialistas entrevistados enfatizaram a necessidade em se educar a sociedade sobre a importância, o alcance e as particularidades da atividade de Inteligência. Ambos foram enfáticos que esta ação se faz necessária para que o assunto possa ser melhor discutido em círculos mais amplos do que os restritos aos especialistas e técnicos. Para eles, caberia à sociedade entender e direcionar os propósitos da atividade de Inteligência e, indiretamente, suas ações.

A Estratégia Nacional de Inteligência, por sua vez, foi aprovada pelo Decreto de 15 de dezembro de 2017. Ela foi estruturada contendo onze itens: "1. Mensagem do Presidente da República", "2. Introdução", "3. Missão do SISBIN", "4. Visão do SISBIN", "5. Princípios Éticos", "6. Ambiente Estratégico", "7. Desafios", "8. Eixos Estruturantes", "9. Objetivos Estratégicos", "10. Implementação da Estratégia", e "11. Conclusão" (BRASIL, 2017, p.4).

Um primeiro ponto, contido na introdução, é o fato da ENINT ser um documento ostensivo, disponibilizado para consulta universal e sem restrições de acesso, o que obedece ao

princípio da transparência dos atos públicos. É, também, por meio desta publicidade, que se reforça o quarto nível de controle de Peter Gill, uma vez que se "permite à sociedade conhecer os elementos norteadores para o Sistema Brasileiro de Inteligência no horizonte temporal de 2017 a 2021" (BRASIL, 2017, p. 6).

A ENINT também deixa claro seu alinhamento à PNI, uma vez que cabem às políticas orientar a formulação das estratégias e a estas a elaboração dos planos (BRASIL, 2017, p. 6). Por conta disso, vários pontos já citados sobre a PNI aplicam-se à ENINT. Neste caso, tem-se a obrigação em se conduzir a atividade de Inteligência em estrita obediência ao ordenamento jurídico brasileiro (BRASIL, 2017, p. 12)., e etc., conforme já foi citado no item 2.1, e a percepção das ações contrárias ao estado Democrático de Direito como ameaça (BRASIL, 2017, p. 18)., tal qual o item 6.11, ambos da PNI.

A ENINT, contudo, discorre com maior atenção ao tratar do controle da atividade de Inteligência, dedicando a ele todo um subitem da Introdução, o de número 2.4, que se inicia na página 9 (BRASIL, 2017). Nele, tem-se exemplos explícitos de 2º e 3º nível de controles, desempenhados, respectivamente pela Controladoria Geral da União, órgão do Poder Executivo, e pelo Tribunal de Contas da União e pela Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência, órgãos do Poder Legislativo (BRASIL, 2017, p. 10). É interessante notar que a ENINT tece comentário sobre peculiaridade da atividade de Inteligência para, em seguida, reforçar que o controle externo garante a preservação do estado Democrático de Direito.

> [...] O que particulariza a estrutura normativa da Atividade de Inteligência é, portanto, a previsão legal de exceções aos paradigmas impostos a outras funções essenciais do Estado sem, todavia, distanciar-se dos ideais democráticos que inspiram todo o serviço público.
> [...]
> Para garantir que o sigilo não afete o Estado Democrático de Direito, as sociedades desenvolveram mecanismos de controle com atores variados. (BRASIL, 2017, p. 9)

Apenas um dos especialistas consultados expressou seu juízo sobre os mecanismos de controle da atividade. Na opinião dele, a regulamentação existente é suficiente, e eventuais aprimoramentos julgados necessários podem ser feitos sem grandes problemas por dependerem de publicação de normas infraconstitucionais. A demanda percebida é por capacitação dos membros da Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência, que poderia ser feita tanto no Brasil como em outros países democráticos junto às comissões afins existentes, o que poderia gerar uma postura mais proativa da comissão que, em sua visão, somente se pronuncia quando ocorre alguma crise em que a imagem do SISBIN é comprometida.

Ao tratar de Princípios Éticos, no item 5, a Estratégia conecta a utilização dos produtos da Atividade ao interesse do Estado e da sociedade brasileira, impondo a isso, ainda, que seus propósitos sejam democraticamente legitimados. Desta maneira, insere-se no código de ética e conduta dos "profissionais que lidam com Inteligência quanto dos usuários dos conhecimentos produzidos" subordinação ao interesse da sociedade e restrição de legitimidade ligada aos princípios da Democracia brasileira (BRASIL, 2017, p. 11).

Na descrição do Ambiente Estratégico, a ENINT faz diversas considerações sobre a conjuntura estratégica em que o Brasil está inserido. No trecho em que aborda o Sistema Internacional, estabelece que a atividade de Inteligência "se insere no esforço de integração do Brasil com os demais países e, em especial, os da América do Sul, de forma a aumentar a eficácia [...] no fortalecimento dos valores democráticos" (BRASIL, 2017, p. 15).

Por fim, surge um ponto que tanto é colocado como desafio, no item 7, tanto quanto objetivo estratégico, no item 9. Este ponto é o aprimoramento do marco legal. A ENINT fixa dois propósitos para este aprimoramento: proporcionar segurança a seus profissionais e beneficiários e garantir os direitos fundamentais da sociedade; deixando claro que é necessário que se combine "mecanismos indispensáveis para a prestação de contas com dispositivos apropriados para o exercício eficaz e responsável da Atividade" (BRASIL, 2017, p. 24 e 28).

8 CONCLUSÃO

Os diversos pontos mostrados nos itens 5 e 6, deste trabalho, permitem concluir que a Inteligência Militar brasileira, desde 1964 até os dias de hoje, evoluiu em direção de sua integração à Democracia, seus princípios e valores. Esta conclusão encontra-se baseada em três aspectos sintetizados pelas sentenças abaixo escritas e pormenorizados a seguir:

1. A Inteligência Militar brasileira possui limites para sua atuação;
2. A Inteligência Militar brasileira possui limites para sua organização;
3. A Inteligência Militar brasileira está submetida, por lei, aos quatro níveis de controle descritos por Peter Gill.

Observa-se que, ao fazer menção à responsabilidade do SNI em "superintender e coordenar, em todo o território nacional, as atividades de informação e contrainformação", a lei que instituiu o SNI não deixa claro do que realmente se tratam tais atividades, como defini-las, quais os seus alcances e limites. Desta forma, todo o serviço, e os componentes do sistema, poderiam interpretar e aplicar o conceito que fosse mais adequado à situação que estivessem enfrentando. Amparados no mesmo dispositivo, e compartilhando deste mesmo entendimento, mesmo que sem se subordinarem ao órgão central ou ao ministro-chefe, os órgãos de Inteligência Militar usufruíam desta mesma liberdade de ação e de um campo de atuação amplo e difuso.

No caso da lei que instituiu o SISBIN, houve a conceituação explícita da atividade como um todo e de suas tarefas peculiares, todas relacionadas à obtenção, análise e disseminação de conhecimentos. Com isso, quaisquer dúvidas quanto ao campo de atuação dos integrantes do sistema são dirimidas e os órgãos de Inteligência deixam de estar autorizados a realizar ações como as que tipicamente fazem as polícias e os serviços de administração penal. É interessante ainda pontuar que este dispositivo já foi aplicado no Brasil invalidando uma operação policial do Departamento da Polícia Federal, a Operação Satiagraha, por conta da participação irregular de cerca de oitenta agentes da Abin (GONÇALVES, 2014, p. 595).

Em se falando de limitações quanto à organização, é necessário se fazer referência a duas estruturas que compunham o antigo SISNI: os destacamentos de Operações de Informações (DOI) e as divisões de Segurança e Informações (DSI). No tocante aos DOI, vale mencionar que integrantes dos governos estaduais compunham o órgão. No caso das DSI, destaca-se o fato de que os integrantes do sistema poderiam entrar em contato e solicitar informações sem o conhecimento do ministro responsável pela pasta da qual a DSI fazia parte. Tanto um caso, quanto o outro, foram expressamente vetados pela Lei nº 9.883/99. Além dos dispositivos desta

lei, o decreto que regulamentou o SISBIN estabeleceu que propostas de integração de novos órgãos ao sistema devem ser tratadas no âmbito do conselho consultivo do sistema, a quem cabe emitir opinião. Os órgãos de Inteligência Militar são, todos, membros do conselho consultivo.

O último dos aspectos, o controle, registra notáveis avanços em direção dos valores democráticos. Dentre os quatro níveis de controle de Peter Gill, aqueles cujos progressos foram mais explícitos são o terceiro e o quarto, ou seja, o controle externo por outro poder ou estrutura independente do Estado, e o controle por organização da sociedade, órgão da imprensa e público em geral.

O terceiro nível foi instituído no artigo 6º, do mesmo dispositivo legal que criou o SISBIN. Mesmo sem deixar de computar o tempo que o Estado brasileiro levou para regulamentar o exercício da CCAI, a constatação é que, sem dúvida, o controle externo existe nos termos da lei, cabendo aos representantes do povo exercerem este controle, em consonância com o princípio constitucional expresso no parágrafo único, do artigo 1º, em que o povo é a origem da soberania da democracia brasileira, exercendo-a por meio de seus representantes. Existem indicações de que aprimoramentos na estrutura e na cultura de fiscalização e auditoria externa do sistema são necessários, o que nos leva a crer que este é um campo fértil para pesquisas futuras.

O quarto nível vem sendo aprimorado desde a revogação do Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos, em 1997, e, mais tarde, pela aprovação da Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2011. A LAI colocou o Brasil ao lado das mais consolidadas, e tradicionais, democracias do mundo, estabelecendo que o acesso é um direito fundamental e o sigilo é exceção, não regra. O fato de ainda prever punições para servidores que, sem forte embasamento, deixem de fornecer os dados solicitados aos cidadãos, contribui para sua efetividade. A análise de seu alcance não é objeto de estudo deste artigo, mas o fato de o Exército Brasileiro disponibilizar seus manuais, inclusive os outrora secretos, e outros documentos para download na Internet, sem custo algum, pode ser considerado um indicativo de que o serviço público em geral, e a Inteligência Militar em particular, parecem estar trabalhando pelo seu fiel cumprimento.

Em certa medida, o fato de a Democracia brasileira possuir instrumentos, regulamentos e leis que orientam e disciplinam o Sistema de Inteligência Brasileiro, sem que houvesse qualquer ruptura, ou mesmo ameaça de ruptura, da ordem institucional, é um indicador poderoso de sua importância para o pleno exercício do regime democrático brasileiro. A Inteligência é, portanto, uma das instituições incorporadas ao Poder Executivo, permeando suas diversas estruturas,

dentre elas a Defesa, sob a fiscalização e auditoria dos demais poderes, na forma da lei, como prevê o princípio da independência e harmonia entre eles.

Analisando-se a Política Nacional de Inteligência (PNI) e a Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT), documentos públicos, à Inteligência Militar ligados e que sobre ela têm influência, mais recentemente publicados, verifica-se que ambos carregam em seu core os princípios democráticos, contendo diversos trechos em que os princípios democráticos são explicitamente abordados ou indiretamente relacionados. Existem, por exemplo, pontos em que se coloca a atividade subordinada ao ordenamento jurídico em vigor, em outros à Constituição Federal; alguns fazem menção a garantir os direitos fundamentais do cidadão, a dar segurança à sociedade, a proteger o Estado democrático de Direito, a reconhecer ações contra este mesmo Estado como uma ameaça; outros, ainda, aos instrumentos de controle da atividade de Inteligência, em segundo, terceiro e quartos níveis, na escala de Peter Gill. É importante mencionar o fato de que o aprimoramento do marco legal da atividade de Inteligência é considerado, ao mesmo tempo, desafio e objetivo estratégico, na ENINT.

Estes aspectos todos, observados em documentos elaborados mais de uma década após a criação do Sistema Brasileiro de Inteligência e do Sistema de Inteligência de Defesa, servem como indicadores de que o compromisso da atividade de Inteligência com a Democracia no Brasil vem se consolidando ao longo do tempo, às vezes mais lentamente ou com alguns momentos de estagnação, mas sem retrocessos significativos, e existe pretensão de que esta consolidação seja ainda maior. A regulamentação disponível na forma de leis, decretos, portarias, atos do Poder Legislativo, manuais doutrinários, dentre outros, e a intenção de se aprimorar o que já existe e atende à finalidade, são prova concreta desta afirmação, pelo menos do ponto de vista formal.

Por fim, neste mesmo sentido, é perfeitamente lícito dizer que o amadurecimento gradual, ainda que inconcluso, de uma instituição com as peculiaridades e a importância da Inteligência Militar é um sinal contundente do fortalecimento dos valores democráticos e do Estado de direito no Brasil. A montagem de um arcabouço legal regulando o assunto, de forma coerente com os princípios da Constituição Federal de 1988, foi um passo importante para reafirmar o caráter democrático do regime em vigor na república desde então. Os próximos passos são garantir que o estabelecido seja cumprido e entronizado na cultura institucional da Inteligência brasileira, militar ou não.

REFERÊNCIAS

BIRCH, A. H. **The Concepts & Theories of Modern Democracy.** 3. Ed. Nova Iorque: Routledge, 2007.

BOBBIO, N. **Democracy and Dictatorship:** the Nature and Limits of State Power. Tradução: P. Kennealy. Minneapolis: University of Minnesota, 1989.

BRASIL. Lei Complementar n.º 4.341, de 13 de junho de 1964. Cria o Serviço Nacional de Informações. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 5073, 15 jun. 1964. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4341-13-junho-1964-376645-normaatualizada-pl.html Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. **RSNI Regulamento do Serviço Nacional de Informações**. In: Criação do Serviço Nacional de Informações e de seus Órgãos, Arquivo Nacional, 132 f. Brasília: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: http://sian.an.gov.br/sianex/consulta/Pesquisa_Livre_Painel_Resultado.asp?v_CodReferencia_id=1528626&v_aba=1 Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Decreto n.º 60.182, de 03 de fevereiro de 1967. Aprova o Regulamento do Serviço Nacional de Informações. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1561, 8 fev. 1967. Disponível em: http://sian.an.gov.br/sianex/consulta/login.asp, código de referência [BR DFANBSB V8.TXT, AGR.NRE.73] Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Decreto n.º 79.099, de 06 de janeiro de 1977. Aprova o Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 372, 12 jan. 1977. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-79099-6-janeiro-1977-428278-norma-pe.html Acesso em: 22 abr. 2020

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Medida Provisória n.º 150, de 15 de março de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República, dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 5352, 15 mar. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1990-1995/150.htm Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Decreto n.º 99.244, de 10 de maio de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 8869, 11 maio. 1990. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99244-10-maio-1990-334848-norma-pe.html Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Medida Provisória n.º 813, de 1º de janeiro de 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República, dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 01 jan. 1995. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/mpv/mpv813.htm Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Decreto n.º 2.134, de 24 de janeiro de 1997. Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1435, 27 jan. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/decreto/D2134.htm Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Lei Complementar n.º 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, Edição Extra, p. 1, 10 jun. 1999. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1999/leicomplementar-97-9-junho-1999-377583-publicacaooriginal-1-pl.html Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Lei Complementar n.º 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 8 dez. 1999. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9883-7-dezembro-1999-369902-norma-pl.html Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Mensagem (SF) n.º 135, de 26 de junho de 2000. Encaminha ao Senado Federal, nos termos dos artigos 5º, parágrafo único, e 6º, § 1º, da Lei nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999, para exame e sugestões, o texto da proposta da Política Nacional de Inteligência, que define os objetivos e estabelece as diretrizes para os órgãos encarregados do exercício da atividade de inteligência no País. **Diário do Senado Federal**: Brasília, DF, p. 3707-13710, 27 jun. 2000. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/44469. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. Portaria Normativa n.º 295/MD, de 3 de junho de 2002. Institui o Sistema de Inteligência de Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 105, p. 16, 4 jun. 2002. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/147 Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Decreto n.º 4.376, de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 4, 16 set. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4376.htm Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Edição Extra, Brasília, DF, p. 1, 18 nov. 2011.Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa & Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em:

https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/ENDPND_Optimized.pdf Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Exército. **Manual de Fundamentos** - Inteligência Militar Terrestre. 2. Ed. Brasília: Exército Brasileiro, 2015.

BRASIL. Portaria n.º 113-SGEx, de 31 de março de 2016. Aprova a Relação das Publicações do Exército. **Boletim Especial do Exército**, n. 04, p. 3, 31 mar. 2016. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/1/1452/1/bee%204-16-%20rela%C3%A7%C3%A3o%20das%20publica%C3%A7%C3%B5es%20do%20ex%C3%A9rcito..pdf Acesso em: 25 mar. 2020

BRASIL. Decreto n.º 8.793, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 124, p. 5, 30 jun. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8793.htm Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Decreto de 15 de dezembro de 2017. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF**,** p. 36, 18 dez. 2017.Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14503.htm Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Decreto Legislativo n° 179 de 2018. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem (CN) nº 2 de 2017 (Mensagem nº 616, de 18 de novembro de 2016, na origem). **Diário do Congresso Nacional**: Brasília, DF, 16 mar. 2017, p. 257. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-179-14-dezembro-2018-787452-exposicaodemotivos-157024-pl.html Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Exército. **Glossário de Termos e Expressões para Uso no Exército**. 5. Ed. Brasília: Exército Brasileiro, 2018.

BRASIL. Comando de Operações Terrestres. **Preparo da Força Terrestre – Operacionalidade e Prontidão**. Disponível em: https://portaldopreparo.eb.mil.br/npp/ Acesso em: 29 jan. 2022.

BÜHLMANN, M. et al. The Democracy Barometer: a new instrument to measure the quality of Democracy and its potential for qualitive research. **European Political Science**, n. 11, p. 519-536, 2012. Disponível em: https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/eps.2011.46.pdf Acesso em: 25 mar. 2020.

CAMPBELL, D. F.J. **The Basic Concept for the Democracy Ranking of the Quality of Democracy**. Democracy Ranking: Viena, 2008.

CARPENTIERI, J. R. A Abin e o que restou da Ditadura: o Problema do Controle das Forças Coercitivas do Estado brasileiro. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, RJ, v. 10, n. 2, p. 323-351, 2017. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/10600/7887 Acesso em: 25 mar. 2020.

CEPIK, M. Inteligência e Políticas Públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação. **Security and Defense Studies Review**, Washington, DC, v. 2, n. 2, 2002. Disponível em: https://professor.ufrgs.br/marcocepik/files/cepik_-_2002_-_intel_e_pol_pub_-_sec_and_def_review.pdf Acesso em: 25 mar. 2020.

CEPIK, M. Regime Político e Sistemas de Inteligência no Brasil: Legitimidade e Efetividade como Desafios Institucionais. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, RJ, v. 48, n. 1, p. 67-113, 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/VDrGbmPwgfR6ZM5C5Ycbhvn/ Acesso em: 25 mar. 2020.

CEPIK, M.; ANTUNES, P. Brazil's New Intelligence System: an Institutional Assessment. **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**, Londres, v. 16, n. 3, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/233212809_Brazil's_New_Intelligence_System_An_Institutional_Assessment Acesso em: 25 mar. 2020.

CLAUSEWITZ, C. **Da Guerra**. Tradução para o inglês: Michael Howard; Peter Paret. Tradução para o português: Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle. [S.l : s. n], [1818?]. 857 p.

COUTAU-BÉGARIE, Hervé. **Tratado de Estratégia**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2010.

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Brasil). Instituto Meira Mattos. **Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares**. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2022. Disponível em: http://www.ppgcm.eceme.eb.mil.br/index.php/pt/institucional-pt-br/o-programa Acesso em: 29 jan. 2022.

FIGUEIREDO, L. **Ministério do Silêncio:** a História do Serviço Secreto Brasileiro de Washington Luís a Lula. Rio de Janeiro: Record, 2005.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Serviço Nacional de Informação**. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, [20--?]. Disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/servico-nacional-de-informacao-sni. Acesso em: 22 abril 2020.

GASPARI, E. **A Ditadura Escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GILL, P. **Policing Politics**: security intelligence and the liberal democratic state. Nova Iorque: Frank Cass, 1994. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=2ravpezG744C&printsec=frontcover&dq=peter+gill+policing+politics&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwiw-O2YyunqAhVPILkGHbkyDRkQ6AEwAHoECAIQAg#v=onepage&q=peter%20gill%20policing%20politics&f=false Acesso em: 25 mar. 2020.

GONÇALVES, J. B. **Atividade de Inteligência e legislação correlata**. 2. Ed. Niterói, RJ: Impetus, 2011.

GONÇALVES, J. B. **The Spies Who Came from the Tropics**: Intelligence Services and Democracy in Brazil. Intelligence and National Security, Londres, v. 29, n. 4, p. 581-599, 2014. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/

10.1080/02684527.2014.915178?casa_token=I5ww31_XtQQAAAAA:AEU0KOHj3vZM3KrRbwEprNiOnInSCr3lFTMZpl9F9q12kN2K7S5TRXFt6JNafzpEADphdN5RVeqZ2RRLUg Acesso em: 25 mar. 2020.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **The Federalist Papers**. Nova Iorque: Oxford University, 2008.

HERMAN, M. **Intelligence Power in Peace and War**. Cambridge, GBR: Cambridge University Press, 1996.

HOTT, Daniela Francescutti Martins. **O Acesso aos Documentos Sigilosos**: um estudo das comissões permanentes de avaliação e de acesso nos arquivos brasileiros. 2005. 411 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Brasília, DF, Universidade de Brasília, 2005. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/9552#! Acesso em: 25 mar. 2020.

HOUAISS, A.; VILLAR, M.S. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

KENT, S. **Intelligence for American World Policy**. Princenton, NJ: Princenton University Press, 1949.

LEIGH, Ian. More The Accountability of Security and Intelligence Agencies. In: JOHNSON, Lock K. (Ed.). **Handbook of Intelligence Studies**. Abingdon, Oxon: Routledge, 2007. p. 115-140.

LOWENTHAL, M. M. **Intelligence:** from secrets to policy. 6. Ed. Washington, DC: CQ Press, 2015.

MILLER, B. H. **La Inteligencia Nacional:** Hecha em EE.UU. Democratización de la Función de Inteligencia: el Nexo de la Cultura y la Inteligencia Estrategica. Washington, DC: National Defense Intelligence College, 2009. p. 415-433.

NASCIMENTO, M. S. O.; FIALHO, I. A Atividade de Inteligência no Ministério da Defesa: uma Proposta de Reforma. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p.17-43, 2017. Disponível em: https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/72926 Acesso em: 25 mar. 2020.

NOLAN, Cynthia. **More Perfect Oversight:** Intelligence Oversight and Reform. Strategic Intelligence: Intelligence and Quest for Security. Ed. Lock K. Johnson. Westport: Greenwood, 2007. v. 5. p. 115-140.

NORTH, Douglas C. **Institutions, Instituional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University, 1990.

RODRIGUES, G. M. O Acesso aos Arquivos Sigilosos: um Estudo Comparado entre o Brasil e a França. In: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, XII, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2011. Comunicação Oral.

SODARO, M. J. **Comparative Politics:** A Global Introduction. 3. Ed. Nova Iorque: McGraw-Hill Education, 2008.

STEPAN, A. C. **Rethinking Military Politics:** Brazil and the Southern Cone. Princeton: Princeton University, 1988.

WOLOSYIN, A. L. **Inteligência Militar:** o emprego no Exército Brasileiro e sua evolução. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2018.

ZAVERUCHA, Jorge. De FHC a Lula: a militarização da Agência Brasileira de Inteligência. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 177-195, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7gtzGZwmZqDDmmF66rQDdgK/ Acesso em: 25 mar. 2020.