



CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

Inteligência em tempos de crise: avanços e desafios

Marco Cepik (22/09/2017)

O tema da inteligência é obviamente importante para quem se prepara para ingressar nesta área. Mas ele também tem se tornado comum no discurso público de autoridades e comentaristas como um recurso para enfrentar a crise de segurança pública no país. Pretendo aqui destacar alguns avanços normativos e desafios práticos do setor.

Antes, porém, explico o elemento da conjuntura que motivou o texto. Trata-se do desafio colocado pelas operações de garantia da lei e ordem (GLO) para o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). A participação das forças armadas em operações de GLO ocorreu 29 vezes entre 2010 e 2017. Em tese, a GLO deveria ocorrer apenas quando há o esgotamento das demais capacidades estatais de provimento de segurança pública, em situações de grave perturbação da ordem. Trata-se de missão subsidiária e transitória para as forças armadas, prevista nos termos da Lei Complementar 97/1999, detalhada pela Lei Complementar 136/2010, com base no artigo 142 da Constituição Federal.

Porém, dado o risco de banalização do emprego das forças armadas em operações GLO, há dois debates necessários. O primeiro é sobre a adequação do próprio dispositivo constitucional e a pertinência de se prever missões típicas de guarda de fronteiras e de manutenção da ordem pública *in extremis* para as forças armadas, em detrimento da necessidade de defesa externa. Este debate de fundo eu farei em outro momento. O segundo debate é sobre as implicações para o SISBIN, foco deste texto.

Afinal, nos últimos meses o emprego das forças armadas em operações GLO revelou dilemas. Em maio, o governo recuou em 24h, revogando um polêmico decreto que autorizava o uso das forças armadas na repressão a protestos contra o presidente na esplanada dos ministérios (<https://goo.gl/kT6dSC>). Por sua vez, no dia



CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

28 de julho de 2017 o governo federal publicou outro decreto autorizando 8.500 militares em uma GLO no Rio de Janeiro com previsão para durar até o final de 2018 (<https://goo.gl/PzadEi>).

Anunciada como uma “operação guiada pela inteligência” (*intelligence led operation*), a GLO no Rio previa a atuação conjunta das forças armadas com efetivos da Força Nacional de Segurança Pública, da Polícia Rodoviária Federal e dos órgãos de segurança pública estaduais, totalizando mais de 10 mil efetivos (<https://goo.gl/58PLgu>). Na prática, passados quase dois meses a operação apresenta custos elevados, resultados ambíguos e dificuldades de coordenação entre os órgãos estaduais e federais (<https://goo.gl/qeYKH2>).

Neste sentido, cabe questionar se as atividades de inteligência no Brasil poderão corresponder às expectativas crescentes dos governantes e da população para a solução dos problemas de segurança e defesa.

Avanços normativos: PNI, Regimento CCAI e Doutrina ABIN

Por um lado, desde 2013 houve avanço normativo na área de inteligência governamental no Brasil. De modo geral, são complementos, desdobramentos e regulamentações que estavam pendentes desde a entrada em vigor da Lei 9.883/1999, que instituiu a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e o SISBIN. Vou mencionar três deles.

Primeiro, no ano passado foi publicada finalmente uma Política Nacional de Inteligência (Decreto 8.793/2016). Ainda que muito sumário, o documento é positivo porque reitera os compromissos da inteligência de estado com os preceitos legais e a democracia. E também porque a PNI preocupa-se em explicitar as razões que justificariam a existência e as tarefas deste componente do sistema político brasileiro (<https://goo.gl/gFSn3Y>).

Segundo, com base na PNI, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) adotou no ano passado (Portaria 244 ABIN/GSI/PR, de julho de 2016) um documento formal de doutrina. Dividido em quatro blocos temáticos (caracterização e evolução;



CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

organização e prática; fundamentos teóricos; atuação e controle) os 12 capítulos do documento de quase cem páginas produzido pela Escola de Inteligência (ESINT) avança na especificação de muitos dispositivos, conceitos e compromissos. Juntamente com a lei que estruturou os cargos de Oficial, Oficial Técnico, Agente e Agente Técnico (Lei 11.776/2008) e com o Código de Ética Profissional do Servidor da ABIN (Portaria 463/2012), a PNI e a Doutrina contribuíram para dar maior segurança jurídica e diretrizes mais claras para as atividades de inteligência da ABIN e, por força do exemplo e dos canais técnicos, de todo o SISBIN.

Finalmente, é relevante que a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI) tenha conseguido aprovar (depois de 14 anos) um regimento interno (Resolução 02/2013-CN) que lhe garantiu maior clareza na missão e abrangência na atuação. Em especial, destaca-se o papel fiscalizador e de controle externo sobre todos os órgãos abrangidos pelo SISBIN (<https://goo.gl/1iHCqC>). Se considerarmos ainda a formulação da Doutrina de Inteligência de Segurança Pública (2009) e a desclassificação da primeira edição dos manuais de doutrina de inteligência de defesa (2005) e de operações combinadas (2006), ocorrida em 2011, pode-se dizer que a evolução **normativa** do SISBIN tem sido positiva.

Desafios Práticos: operações, controle externo e profissionalização

Por outro lado, persistem desafios práticos e incertezas quanto à capacidade do SISBIN atravessar a atual crise política, econômica e de segurança pública no país contribuindo para uma trajetória positiva em termos do equilíbrio entre efetividade (capacidade estatal) e legitimidade (democracia). Mencionarei três desafios.

O primeiro é a regulamentação e a priorização cautelosa das operações de inteligência. Neste sentido, é urgente a tramitação e aprovação do projeto de lei introduzido em 2015 pela deputada Jô Moraes (MG). O PL estabelece procedimentos, penalidades e controle judicial para o uso de meios e técnicas sigilosos de ações de busca de informação por parte dos órgãos do SISBIN (entrevista, recrutamento



CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

operacional, infiltração, entrada, reconhecimento, vigilância, interceptação, ciber operações, estória-cobertura etc). Tal regulamentação é importante devido à lacuna existente na Lei 9.883/1999. Atende aos princípios da efetividade (melhora a segurança jurídica para os agentes públicos), da eficiência (contribui para reduzir a superposição de missões entre diferentes órgãos do SISBIN) e da legitimidade (coíbe abusos, explicita prioridades e garante direitos constitucionais dos cidadãos). Como ficou evidente na infiltração de um agente de inteligência do exército entre manifestantes em São Paulo no ano passado, as operações de inteligência em território nacional ou tendo como alvo cidadãos podem ser controversas em relação aos três princípios (<https://goo.gl/Abv2Gz>).

O segundo desafio é tornar mais efetivo o papel da CCAI. A leitura das atas e o acompanhamento das falas durante as sessões públicas da CCAI revelam a necessidade de uma atuação mais informada e efetiva por parte da maioria dos parlamentares (<https://goo.gl/miwSX4>). Até hoje, com exceções, predomina na CCAI um padrão de atuação parlamentar que Loch Johnson (1996) já havia caracterizado no caso americano como *soft ball* (questionamentos leves e pouco informados). Um engajamento mais assertivo (*hard ball*) é necessário tanto para cobrar efetividade e legitimidade, quanto para viabilizar recursos necessários. Vale lembrar, como demonstrou Thomas Bruneau (2015), que o orçamento autorizado para a ABIN em 2014 era pouco maior do que o do Colégio Pedro II no Rio de Janeiro. Mais recursos dependem de um esclarecimento adequado das prioridades e da verificação externa dos resultados e implicações das atividades.

O terceiro desafio é o da qualificação profissional (<https://goo.gl/2VJwT3>). Existem alguns cursos de extensão e especialização no país tais como, por exemplo, o da INASIS (<https://goo.gl/JqAvxB>). Porém, dada a própria natureza da atividade de inteligência, a formação principal é responsabilidade das escolas dos próprios órgãos (ABIN, Exército, Polícia Federal, etc.). Considerando a expansão do SISBIN desde 1999 nas áreas de defesa, segurança pública, segurança institucional, financeira e cibernética, uma avaliação mais sistêmica sobre os cuidados de contra-inteligência e de atualização curricular seria necessária. Provavelmente existem realidades muito



CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

dísparos no sistema como um todo. Minha intuição é de que tanto na área criminal, quanto de defesa e política externa, predominem ainda os aspectos táticos e operacionais na formação, em detrimento do fortalecimento da capacidade analítica no plano estratégico (inclusive na área de contra-inteligência).

Isto é compreensível em função das emergências e crises. Mas, se o urgente sempre atropelar o importante, dificilmente a inteligência de estado poderá corresponder às elevadas expectativas que as autoridades públicas nela depositam, com riscos para a ordem pública e a democracia.

Sugestão de Leitura:

- ANTUNES, Priscila; CEPIK, Marco. Profissionalização da atividade de Inteligência no Brasil: critérios, evidências e desafios restantes. In: SWENSON, Russel e LEMONZY, Susana. Profissionalismo de Inteligência em las Américas. Washington D.C.: Joint Military Intelligence College, 2003. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/12133523/Profissionalizacao-Da-Atividade-de-Inteligencia-2003>.
- CEPIK, Marco. Nota técnica sobre o Sistema Brasileiro de Inteligência. CGEE/MCT. 2009. Disponível em <<http://geopr1.planalto.gov.br/saei/images/publicacoes/cgee2009.pdf>>.
- CEPIK, Marco. Regime político e Sistema de Inteligência no Brasil: legitimidade e efetividade como desafios institucionais. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, mar. 2005.
- KRAMER, Rodrigo. Incompreensão do conceito de inteligência na Segurança Pública. Revista Brasileira de Inteligência. Brasília: Abin, n. 10, dezembro 2015, pp. 73-82.