

# BRASIL, 2020

## A INTELIGÊNCIA NO GOVERNO JAIR BOLSONARO: O IMPERATIVO DA MUDANÇA

Joanisval Brito Gonçalves\*  
Ricardo Zonato Esteves\*\*  
Marcus Vinicius Reis\*\*\*

---

### RESUMO

Inteligência é fundamental para o devido assessoramento ao processo decisório em distintos níveis. Democracia nenhuma pode prescindir de um aparato de inteligência eficiente, eficaz e efetivo, com agências que disponham de mandatos claros, missões e competências definidas e limites bem estabelecidos. Esses órgãos devem operar de forma coordenada e cooperando.

No caso específico do Brasil, apesar dos avanços desde 2016, ainda há muito a ser feito em Inteligência. São reformas de caráter institucional, normativo e cultural, tanto na ABIN quanto no SISBIN.

Há que se considerar a reestruturação da ABIN, a criação de uma agência de inteligência externa, de uma agência de inteligência cibernética e de um Escritório do Diretor Nacional de Inteligência. Também deve ser feita revisão no arcabouço normativo da Inteligência, para melhor adequá-la à realidade brasileira e internacional século XXI. Finalmente, é essencial o desenvolvimento de uma cultura de inteligência, tanto junto à sociedade quanto aos tomadores de decisão e, ainda, no âmbito da própria comunidade de inteligência.

Apenas com a implementação de uma série de reformas é que Inteligência brasileira poderá ser efetiva em sua missão. Se não informa a contento, a Inteligência não tem razão de existir. Uma vez que informação é poder, qualquer líder que esteja mal informado encontra-se em situação tremendamente vulnerável, e pode acabar sucumbindo diante do desagradável imprevisível. Em suma, se o líder reclama de que carece de informação relevante, algo deve ser feito para resolver essa situação, e isso passa, necessariamente, por mudanças no aparato de inteligência.

---

\* **Joanisval Brito Gonçalves** é Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, com tese sobre Controle da Atividade de Inteligência. É Consultor Legislativo do Senado Federal para as áreas de Relações Exteriores e Defesa Nacional e Consultor para a Comissão Mista do Congresso Nacional de Controle das Atividades de Inteligência. Advogado. Conferencista e professor em assuntos de Defesa Nacional, Inteligência e Direito Internacional, com publicações no Brasil e no exterior. Foi Diretor de Assuntos de Defesa e Segurança da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). Desde setembro de 2018, é Diretor do Instituto Pandiá Calógeras, órgão de assessoramento direto do Ministro de Estado da Defesa.

\*\* **Ricardo Zonato Esteves** é Oficial de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) desde 1995. Graduado em Engenharia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Foi superintendente da ABIN em Goiás, Coordenador Geral de Análise de Ilícitos Transnacionais e Segurança Pública, Coordenador de Análise de Prevenção de Atividades Terroristas e representante brasileiro junto a *Joint Interagency Task Force* do Comando Sul das Forças Armadas dos EUA, entre outras funções. Atuou também como conselheiro do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e do Conselho Nacional Antidrogas (CONAD).

\*\*\* **Marcus Vinicius Reis** é Advogado, Mestre em Economia pela UnB, *Máster en Derechos Fundamentales* pela Universidad Carlos III de Madrid (Espanha). Especialista em Temas de Segurança e Defesa pela *National Defense University/CHDS* (Washington, EUA). Professor e palestrante nacional e internacional (Tunísia, EUA, Espanha, Colômbia e Argentina) acerca de temas envolvendo áreas do Direito, Segurança Pública e Defesa. Foi Diretor da Subsecretaria de Polícia Judiciária do Senado Federal.

# BRASIL, 2020

## A INTELIGÊNCIA NO GOVERNO JAIR BOLSONARO: O IMPERATIVO DA MUDANÇA

Joanisval Brito Gonçalves  
Ricardo Zonato Esteves  
Marcus Vinicius Reis

Em reunião de 22 de abril de 2020, tornada pública por decisão judicial, o Presidente Jair Bolsonaro queixou-se das dificuldades em ser informado pela Inteligência. Paralelamente, assinalou que compreende a importância das informações para seu Governo. Dessas palavras, pode-se depreender que passa da hora de se discutir da atividade de inteligência no Brasil.

As declarações do Senhor Presidente da República revelam que a Inteligência no Brasil continua com problemas. Evidenciam, ainda, a necessidade de uma reestruturação do aparato de inteligência do Estado, de modo que os tomadores de decisão de mais alto nível disponham de subsídios adequados para governar. Se não consegue suprir o usuário final de maneira eficiente, eficaz e efetiva, a Inteligência perde sua razão de existir.

Nas páginas seguintes, pretende-se discorrer sobre a situação da comunidade de inteligência brasileira e sobre os desafios para sua atuação mais efetiva. Tendo em vista os principais problemas identificados no setor, serão apresentadas algumas propostas para fazer-lhes frente. Note-se que o foco do presente texto é na Inteligência de Estado, e não no emprego direto dos serviços secretos na Segurança Pública ou na Defesa Nacional.

Preliminarmente, porém, convém que sejam feitas considerações sobre o conceito de Inteligência e sobre sua utilidade.

### 1. O QUE SIGNIFICA E PARA QUE SERVE INTELIGÊNCIA?

Embora tão antiga quanto a existência humana, pouco se conhece da Inteligência fora do seletivo grupo daqueles que a operam. Convém, portanto, que o conceito de Inteligência seja apresentado.

São inúmeras as definições de Inteligência. Para os fins deste Ensaio, optou-se por definir Inteligência de acordo com a chamada “percepção trina da inteligência”, primeiramente formulada por Sherman Kent, ao final da década de 1940. Segundo Kent, Inteligência pode ser definida como “produto” (o conhecimento produzido), “organização” (os serviços secretos, estruturas funcionais que têm como missão primordial a obtenção de informações e produção de conhecimento de inteligência) e, ainda, “processo” (a atividade de reunião desses dados, seu processamento conforme metodologia específica, e disponibilização ao tomador de decisões para assessorá-lo) <sup>1</sup>.

Importante destacar que Inteligência se divide em três funções, missões ou ramos: inteligência (relacionada à reunião e análise de informações para produção de conhecimento); contrainteligência (que objetiva proteger seu próprio conhecimento e neutralizar a inteligência adversa); e operações de inteligência<sup>2</sup> (compreendidas como as ações, inclusive com recurso a meios e técnicas sigilosos, para a obtenção dos dados protegidos). As três funções são exercidas pelos serviços secretos, sendo difícil dissociá-las<sup>3</sup>. De fato, agência<sup>4</sup> de inteligência que não execute essas três funções estará incompleta e terá dificuldade de cumprir sua missão de maneira eficiente, eficaz e efetiva.

No que concerne à legislação brasileira, um primeiro conceito de Inteligência foi estabelecido pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência

*As ideias e os percepções aqui apresentadas são de responsabilidade exclusiva de seus autores, e não representam, necessariamente, a opinião das instituições às quais estejam ou estiveram vinculados.*

(SISBIN) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). De acordo com o § 2º do art. 1º da referida 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.”

Ora, a Lei brasileira dá ênfase ao conceito de Inteligência apenas como atividade, desconsiderando Inteligência como produto e como organização<sup>5</sup>. O que, a princípio, parece pouco relevante, acaba por gerar prejuízos práticos e problemas doutrinários e até mesmo entraves normativos à atuação da Inteligência. A falta de clareza conceitual alcança a maneira com que se legisla (ou se deixa de legislar) sobre Inteligência como produto e como organização.

Assim, uma vez que não se define com precisão Inteligência como produto, tende-se a encarar o conhecimento de inteligência como quaisquer outras modalidades de conhecimento. Por exemplo, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), não distingue o tratamento que deve ser dado a documentos sigilosos (sejam eles produzidos pelos serviços de inteligência ou por outras organizações). Ademais, tanto a competência para classificar e desclassificar documentos de inteligência quanto os prazos de manutenção de sigilo são os mesmos aplicáveis a todos os documentos e informações, compreendam eles assuntos de Estado ou matérias de caráter administrativo.

A desatenção à Inteligência como organização, por sua vez, gera lacuna na legislação específica sobre deveres e garantias dos profissionais de inteligência. No Brasil, o pessoal da área acaba sem amparo legal para atividades que seriam inerentes à profissão (particularmente de operações). Sua identidade, por exemplo, não encontra qualquer proteção especial. Convém, portanto, que o conceito legal de Inteligência seja revisto e ampliado.

Ainda sobre o conceito de Inteligência no arcabouço normativo brasileiro, dois dispositivos mais recentes mantiveram a confusão conceitual. Assim, a Política Nacional de Inteligência (PNI)<sup>6</sup> estabelece “atividade de Inteligência” como gênero, do qual se originam as duas espécies, ou ramos, “Inteligência” e “Contrainteligência”.

De acordo com a PNI, “atividade de Inteligência” é o “exercício permanente de ações especializadas, voltadas para a produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de Estado”. E essa “atividade de Inteligência” divide-se em dois grandes ramos:

I – Inteligência: atividade que objetiva produzir e difundir conhecimentos às autoridades competentes, relativos a fatos e situações que ocorram dentro e fora do território nacional, de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental e a salvaguarda da sociedade e do Estado;

II – Contrainteligência: atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa e as ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado.

Note-se, portanto, que a PNI só considera a Inteligência, basicamente, como “atividade”. Na mesma linha segue a Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT)<sup>7</sup>. Além disso, apesar de ambos os documentos assinalarem a importância das “operações de inteligência”, o que é extremamente meritório, não inserem as operações como ramo da Inteligência.

Impossível a efetividade da Inteligência sem operações<sup>8</sup>. Qualquer serviço de inteligência que não disponha de um setor operacional estará incompleto e dependerá de dados negados buscados por outro ente que disponha de semelhante segmento. Fundamental, assim, que as operações sejam

encaradas de forma profissional e sem preconceitos, e que seu emprego seja regulado. O que não se pode fazer é simplesmente ignorá-las e, assim, deixar seus limites ao arbítrio dos próprios serviços de inteligência<sup>9</sup>.

De toda maneira, a PNI é expressa ao tratar da importância das operações, atividades “que buscam, por meio do emprego de técnicas especializadas, a obtenção do dado negado”. Destaca, entre as “Diretrizes” para a Inteligência brasileira, a expansão de sua capacidade operacional<sup>10</sup>.

Da profusão de conceitos de Inteligência, é possível extrair os aspectos essenciais que a diferenciam de quaisquer outros processos, produtos e organizações voltados à produção de conhecimento. São eles:

1. o objetivo da Inteligência, qual seja, a produção de conhecimento com o fim precípua de assessorar o processo decisório em diferentes instâncias;
2. o caráter sigiloso do conhecimento produzido, pois este tem uma componente do chamado “dado negado”, obtido por meios e métodos operacionais;
3. o uso de metodologia própria e específica para a obtenção do dado e a produção do conhecimento de inteligência.

Onde houver processo decisório e conhecimento a ser protegido, portanto, a Inteligência tem que estar presente. E isso se aplica em diferentes níveis, tanto no âmbito governamental quanto na esfera privada<sup>11</sup>.

## **2. A INTELIGÊNCIA NO BRASIL**

A Lei nº 9.883, de 1999, institui o SISBIN e estabelece a ABIN como ente central. Não se pode confundir, entretanto, o SISBIN com a chamada “comunidade de inteligência”. Enquanto aquele reúne um conjunto de órgãos federais (podendo haver convênios com os entes da Federação), entre produtores e consumidores de Inteligência, esta compreende uma miríade de instituições, públicas e privadas, federais, estaduais e até municipais, que têm em comum a produção de conhecimentos de inteligência e a proteção a este conhecimento.

Assim, a comunidade de inteligência vai muito além (em número e em amplitude) que os cerca de quarenta órgãos que compõem o SISBIN (previstos no art. 4º do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002). A título de exemplo, os setores de inteligência das polícias civis e militares e dos corpos de bombeiros militares fazem parte da comunidade de inteligência, mas não do SISBIN<sup>12</sup>. Ao se tratar da atuação da Inteligência na Segurança Pública, toda essa miríade de órgãos e subsistemas deve ser considerada. Além disso, é fundamental que haja estreita comunicação entre os entes da comunidade de inteligência (e não apenas entre os membros do SISBIN), o que, lamentavelmente, ainda ocorre pouco no Brasil.

Decorridos mais de vinte anos desde o advento da Lei nº 9.883, de 1999, a comunidade de inteligência é ainda vista com desconfiança pela sociedade brasileira. Os serviços secretos operam com grande dificuldade, tanto devido à falta de respaldo legal quanto pelo escasso orçamento. O Sistema tem dificuldade de integração e mudanças são necessárias. Em outras palavras, há muitos problemas, e esses problemas têm que ser resolvidos.

### 3. PROBLEMAS ENFRENTADOS PELA INTELIGÊNCIA NO BRASIL

Entre os problemas e dificuldades atualmente enfrentados pela comunidade de inteligência no Brasil estão:

1. aparato de inteligência composto por uma série de organizações com baixa interação, particularmente entre os membros do SISBIN, que enfrentam dificuldades de integração e cooperação;
2. falta de mandato inequívoco e de apropriada distribuição de competências entre os distintos órgãos do SISBIN, carecendo-se, ainda, de diretrizes claras para vários entes do Sistema;
3. ausência de uma autoridade central que efetivamente coordene os diversos segmentos, ou que exerça o controle efetivo sobre o Sistema, e que atue como ente promotor de reformas estruturais e abrangentes;
4. limitações à atuação no campo externo, uma vez que a ABIN não dispõe de vocação nem de capacidades de um serviço de inteligência externa;
5. ausência de uma agência de inteligência cibernética, o que provoca vulnerabilidades no aparato civil estatal diante desse tipo de ameaças;
6. dificuldades para ABIN em consolidar-se como órgão central do SISBIN – carência de recursos humanos e materiais, orçamento e, ainda, de legitimidade perante outros órgãos do Sistema;
7. ausência de legislação que dê respaldo à atividade e ao pessoal de inteligência e que proteja o conhecimento sigiloso sob a guarda dos serviços secretos;
8. falta de legislação que estabeleça mecanismos e protocolos de cooperação;
9. fragilidade orçamentária;
10. carência de recursos humanos, particularmente no âmbito da ABIN; e
11. mecanismos pouco efetivos de controle, particularmente de controle externo da atividade de inteligência<sup>13</sup>, e baixa interação entre controladores e controlados.

Todos esses problemas estão relacionados à ausência de uma cultura de inteligência entre os brasileiros. Não se conhece, não se discute e não se dá importância à atividade de inteligência no País. Essa percepção reticente da sociedade brasileira tem suas origens no preconceito contra os serviços secretos e na associação destes a iniciativas e regimes autoritários.

Uma consequência da falta de cultura de inteligência no Brasil é o despreparo dos brasileiros (tanto na iniciativa privada quanto no setor público) para fazer frente a ameaças reais como a espionagem (a serviço de outros Estados ou de organizações não-governamentais), a atuação de organizações criminosas e mesmo de grupos terroristas. Com isso, a vulnerabilidade do Brasil diante desse tipo de ameaça é enorme. Outra consequência é a falta de investimento no setor e a ausência de mecanismos legais e institucionais que viabilizem o trabalho do pessoal de inteligência. Só quem perde com essa falta de cultura de inteligência é a sociedade e o Estado brasileiros.

#### 4. O APRIMORAMENTO DA INTELIGÊNCIA NO BRASIL

Assinalados os obstáculos relacionados à Inteligência no Brasil, cabem algumas considerações sobre como aprimorá-la<sup>14</sup>. Note-se que o que se pretende apresentar neste Ensaio são apenas considerações gerais.

O conjunto de reformas na Inteligência deve-se dar em três eixos:

- normativo;
- institucional; e
- cultural

Em termos normativos, a reforma deve alcançar dispositivos legais (como, por exemplo, a Lei nº 9.883, de 1999), e infralegais (como os decretos que regulamentam a Inteligência). Tanto a PNI quanto a ENINT precisam ser revistas. Ademais, a constitucionalização da Inteligência, inserindo-se a matéria no texto da Constituição<sup>15</sup>, dará mais respaldo às atividades, às organizações (aí incluído o pessoal) e aos produtos relacionados ao setor.

Institucionalmente, além da reforma no SISBIN (que necessita ser ampliado para alcançar mais entes da comunidade de inteligência), e na própria ABIN (que precisa consolidar-se como órgão central do Sistema, e ter seu mandato voltado à inteligência interna e à contrainteligência – vocação natural da agência), convém que seja considerada a criação de três entes especializados:

- uma agência de inteligência externa;
- uma agência de inteligência cibernética; e
- um Escritório do Diretor Nacional de Inteligência.

Observe-se que essas alterações normativas e institucionais têm por objetivo construir um novo aparato de inteligência que possa cumprir adequadamente a missão de assessorar o processo decisório em distintos níveis (naturalmente, tendo o Chefe de Estado como usuário máximo dos conhecimentos produzidos), atuando em defesa do Estado, da sociedade e do regime democrático. As referidas reformas podem ser feitas a curto (2020 a 2022) e a médio prazo (até 2026). Além disso, enquanto algumas podem ser desencadeadas por medidas provisórias e/ou projetos de lei (submetidas, portanto, ao Congresso Nacional), outras são passíveis de serem implementadas por meio de decretos e portarias.

##### 4.1. Restruturação do SISBIN – Subsistemas de Inteligência

Primeiramente, o SISBIN deve ser reestruturado para permitir cooperação e integração mais eficazes, eficientes e efetivas entre seus membros. Uma alternativa é a implementação de subsistemas de inteligência voltados para a Defesa Nacional, a Segurança Pública, a Inteligência Econômico-Financeira e, naturalmente, a Inteligência Estratégica (ou de Estado).

A existência de subsistemas pressupõe maior especialização entre os órgãos do SISBIN. Para que isso ocorra, é fundamental que seja estabelecido mandato claro para cada um dos órgãos e unidades que compõem o Sistema, bem como o âmbito de atuação e seus limites, de modo que um não intervenha na esfera de atuação do outro. Essa especialização só seria possível se a ela estivessem associados mecanismos efetivos de cooperação e, ainda, regras claras para integração do conhecimento produzido. Sem essa delimitação de competências e áreas de atuação, um serviço acabará interferindo nos assuntos do outro e poderá haver choque entre eles.

A ampliação do SISBIN e do Conselho Consultivo do SISBIN (CONSISBIN) pode ser feita por decreto (para o caso dos entes já existentes), o mesmo ocorrendo com o estabelecimento dos

mandados dos vários componentes do Sistema (nesse caso, em ação coordenada com os Ministérios em que estejam inseridos). Já a criação dos novos órgãos (como a agência de inteligência cibernética, a de inteligência externa e o Escritório do Diretor Nacional de Inteligência) é possível por projeto de lei ou medida provisória (a estrutura desses entes se dá por decreto).

No que concerne aos protocolos de cooperação, à redistribuição das tarefas e ao fortalecimento da ABIN como ente central do SISBIN, isso também encontra espaço em decretos (em que pese o fato de algumas reformas devem ocorrer alterando-se a Lei nº 9.883, de 1999). A esse respeito, fundamental que a própria ABIN passe por mudanças.

#### **4.2. Mudanças na ABIN**

A título de exemplo da ausência de clareza na definição da missão e dos objetivos de cada ente do Sistema, pode-se considerar o caso da ABIN. Apesar de a Lei nº. 9.883, de 1999, determinar que a ABIN seja o órgão central do SISBIN, e, dessa forma, o recipiendário dos conhecimentos de inteligência produzidos pelos demais órgãos do sistema, na prática isso não necessariamente acontece. Essa deficiência é reconhecida como um dos desafios para que o SISBIN execute sua missão de maneira eficiente: “fortalecimento da atuação integrada e coordenada da Atividade de Inteligência”. Entende-se, assim, que se deve buscar a cooperação, a atuação em rede e mais fluidez nas comunicações para o atingimento dos objetivos.

Importante observar que a ABIN tem fortes características de uma agência de inteligência doméstica, voltada para o chamado “campo interno”. De fato, não é exagero assinalar essa vocação para o que se chama, nos países anglo-saxônicos, de “*Security Intelligence*”. A ABIN dispõe de pessoal altamente capacitado para reunião de dados, análise de informações e produção de conhecimento sobre temas típicos da inteligência doméstica, com destaque para a segurança interna, a contraespionagem, o contraterrorismo e a coordenação de produção de conhecimento estratégico relacionado à Segurança Pública e à Segurança Institucional.

Não obstante deficiências de pessoal e orçamento, além da sede em Brasília, a ABIN possui superintendências e escritórios em todos os 26 Estados da Federação<sup>16</sup>. Sugere-se que a Agência tenha como missão, portanto, a obtenção de dados no âmbito interno e produção de conhecimento, particularmente no que concerne à atuação estratégica na esfera da Segurança Pública (além das atribuições inatas relacionadas à Segurança Nacional e à contrainteligência). Enquanto as polícias e outros órgãos de segurança pública devem focar-se em aspectos táticos e operacionais, a análise de inteligência em âmbito estratégico deve ser atribuição da ABIN<sup>17</sup>.

Um serviço de inteligência interna bem qualificado e profissional é essencial para qualquer nação. De fato, esses órgãos podem constituir-se na primeira linha de defesa da democracia, contribuindo para a segurança institucional. Além disso, um país como o Brasil desde sempre tem sido alvo de espionagem, e a inteligência interna tem um papel fundamental para conter essa ameaça.

Quando não se tem um serviço de inteligência doméstica eficiente, o Estado e a sociedade ficam vulneráveis. Nos últimos anos, seja no episódio da “greve dos caminhoneiros” de 2018, seja no aumento da atuação de organizações contrárias ao Estado democrático de direito no território nacional, a inteligência brasileira parece ter falhado em sua missão de informar adequadamente os tomadores de decisão.

Para atuar adequadamente no campo interno, é necessário que a ABIN disponha de missão e mandato claros e distintos daqueles de outros entes do SISBIN. Também precisa de respaldo legal para certas ações operacionais. Essas mudanças podem ocorrer, repita-se, por meio de medidas provisórias ou projetos de lei, e, em alguns casos, por decretos e portarias.

### 4.3. Maior atuação no exterior: a Agência de Inteligência Externa

Divisão importante nos sistemas de inteligência pelo mundo diz respeito aos campos interno e externo. Há países que estruturam seus serviços de inteligência com agências voltadas para a inteligência doméstica distintas daquelas voltadas à obtenção de dados e produção de conhecimento sobre assuntos eminentemente do exterior. Exemplos são os Estados Unidos da América (EUA), o Reino Unido, a França, a Alemanha, Israel, Rússia e Japão. Outros, por sua vez, preferem concentrar em uma única agência a inteligência externa e a doméstica (é o caso de Canadá e Brasil).

Especial atenção deve ser dada, portanto, no que concerne à criação de um serviço de inteligência externa no Brasil. Essa agência deve ter competência para operar no exterior, tanto obtendo dados quanto produzindo conhecimentos sobre assuntos relacionados aos interesses regionais (entorno estratégico) e globais do Brasil. Atualmente, o País não dispõe de um órgão de inteligência como o MI-6 britânico, o BND alemão, o Mossad israelense ou a CIA norte-americana<sup>18</sup>.

Poderia a ABIN atuar como agência de inteligência externa? Essa é uma alternativa a ser considerada. Entretanto, na forma como se encontra atualmente, a ABIN encontra sérios obstáculos para atuar como serviço de inteligência externa. Primeiramente, falta à Agência tradição para operar além das fronteiras do Brasil. Desde sua criação (e antes mesmo), o órgão central do SISBIN voltou-se para a produção de conhecimento sobre, repita-se, questões domésticas, segurança interna, contraespionagem e acompanhamento de organizações criminosas que operem em território brasileiro. Portanto, o “DNA da ABIN” tem fortes componentes de uma agência de inteligência interna (e aí se deve buscar a excelência do órgão).

Um segundo obstáculo para que a inteligência externa fique a cargo da ABIN é que, ao menos na atualidade, a Agência não dispõe de meios (materiais e, sobretudo, humanos) nem respaldo legal para atuar no exterior de maneira operacional. Trata-se, aqui, da capacidade de: 1) conduzir operações de inteligência para a busca de dados que possam ser trunfos para a ação diplomática do País; e 2) realizar operações de influência sobre alvos estrangeiros<sup>19</sup>.

Note-se o perfil do profissional de uma agência de inteligência externa envolve a capacidade de operar em ambientes completamente adversos, muitas vezes sem respaldo oficial, e correndo riscos reais (inclusive relacionados à integridade física e à própria vida). Questiona-se se a ABIN dispõe de quadro de pessoal suficiente com características psicossociais específicas para atuar no estrangeiro (o que não deve ser visto como demérito para a Agência, cujo corpo de servidores é altamente qualificado para atender às necessidades de um serviço de inteligência doméstica).

Falta à ABIN, neste momento, mandato específico para realizar as tarefas de inteligência externa. Decidindo-se para conferir essas atribuições à ABIN, questiona-se se a concentração das inteligências doméstica e externa em um único órgão não poderia acabar por gerar uma instituição demasiadamente poderosa. A criação de uma agência de inteligência externa contribuiria, assim, para mitigar o risco de se ter uma “superagência” de inteligência.

Observe-se que um serviço de inteligência externa nos termos assinalados é distinto (em missão, competências, capacidades, diretrizes e atuação) das atribuições atuais da ABIN e a suas adidâncias. Os adidos de inteligência estão oficialmente acreditados no país, e são responsáveis pelas relações com os congêneres estrangeiros.

Mesmo agências de inteligência interna devem ter conexões com congêneres de outros países. Nesse sentido, o aumento da representação da ABIN no exterior pode incrementar a capacidade da Inteligência de Estado em fornecer subsídios às autoridades governamentais nas relações internacionais do País. Mesmo com uma agência de inteligência externa, não se vislumbra óbice para que a ABIN mantenha suas adidâncias.



Em verdade, o credenciamento de adidos de Inteligência é uma ótima maneira de se estreitar as relações entre serviços de inteligência. Entretanto, o caráter oficial das adidâncias não permite a desenvoltura necessária para o estabelecimento de redes de fontes humanas, por exemplo, ferramenta essencial para a consecução de objetivos persuasivos, ou seja, para a efetividade de uma “diplomacia assertiva”<sup>20</sup>.

Adidâncias não fazem Inteligência, muito menos operações de inteligência, mas sim atuam na interlocução com serviços de inteligência estrangeiros. Esse papel, diga-se de passagem, é de extrema importância, e nada obsta que a ABIN disponha de adidâncias.

Para a devida atuação no exterior, que vá além das relações institucionais com os congêneres estrangeiros, a melhor alternativa pode ser realmente uma agência de inteligência que opere exclusivamente no campo externo. A criação da agência de inteligência externa deve-se dar por medida provisória ou projeto de lei de iniciativa do Presidente da República.

#### **4.4. Estabelecimento de uma agência de inteligência cibernética**

Atualmente, um dos maiores problemas da produção de conhecimento diz respeito à dificuldade de processamento da grande quantidade de dados e informação reunidos<sup>21</sup>. A título de exemplo, os serviços que lidam com inteligência de sinais<sup>22</sup> (o meio de reunião de dados mais prolífico do século XX<sup>23</sup>), veem-se diante de uma quantidade tão expressiva de dados que nem mesmo supercomputadores conseguem processá-los oportunamente. Daí a importância de se delimitar, por meio da necessidade claramente estabelecida no planejamento, as características dos dados a serem obtidos<sup>24</sup>.

Diante do complexo cenário mundial em que o ambiente cibernético se tornou um novo palco no jogo de interesses entre atores públicos e privados, sugere-se que se considere constituir uma agência de inteligência para fazer frente a ameaças internas e externas no espaço cibernético e identificar oportunidades para o Estado e a sociedade brasileiros<sup>25</sup>. Note-se que já existe no Brasil o Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber), mas suas funções não se confundiriam com a da referida agência. Em países como o Canadá e os EUA, a inteligência cibernética costuma ficar vinculada ao Ministério da Defesa.

#### **4.5. Criação de um ente central para coordenação do Sistema: o Escritório do Diretor Nacional de Inteligência (DNI)**

Junto com a agência de inteligência externa e a agência de inteligência cibernética, compoendo o que se será chamado de nova Tríade da Inteligência, recomenda-se a criação de um órgão central, semelhante ao Escritório do Diretor Nacional de Inteligência norte-americano. Esse ente, terá como missão:

1. integrar os conhecimentos produzidos pela comunidade de inteligência e produzir conhecimento para o Presidente da República e outras autoridades de alto escalão;
2. assessorar diretamente o Presidente da República e o Conselho de Defesa Nacional em assuntos de inteligência;
3. coordenar o planejamento de inteligência que envolva mais de um ente da comunidade de inteligência;
4. exercer a supervisão e controle interno dos órgãos do SISBIN; e
5. coordenar os entes do Sistema para a realização das reformas na área de inteligência (entre as quais as previstas neste Ensaio).

O Escritório do DNI pode estar na estrutura ministerial ou diretamente ligado ao Presidente da República, como um dos órgãos da Presidência. Não se trata de mais uma agência de inteligência, mas sim de um ente integrador do conhecimento produzido e gerenciador da cooperação entre os membros da comunidade de inteligência. Ademais, não tem autoridade direta sobre as ações dos serviços de inteligência e seu titular não deve pertencer a nenhum dos órgãos do SISBIN. Parece salutar que o dirigente desse órgão, junto com o Ministro-Chefe do GSI (ao qual as agências que executam a atividade-fim estarão subordinadas), também assessor o Presidente da República para assuntos de inteligência.

Nos EUA, o Escritório do DNI é responsável, ainda, pelo gerenciamento orçamentário de recursos de ações de Inteligência que envolvam mais de uma agência. Há que se pensar sobre a possibilidade de que semelhante medida seja aplicada no Brasil.

Observe-se, por último, que os três novos órgãos da Tríade da Inteligência deverão atuar em coordenação com a ABIN e os demais entes da comunidade de inteligência. Ademais, sua criação pode-se dar por medida provisória ou por projeto de lei de iniciativa do Presidente da República. Podem ser criados simultaneamente ou dentro de um cronograma de iniciativas de médio prazo. Importante que o Escritório do DNI seja o primeiro a ser instituído, de modo que possa conduzir as ações de reforma no aparato de inteligência.

#### **4.6. Operações de inteligência**

Operações de inteligência não podem ser desprezadas. Para que essas atividades sejam desenvolvidas a contento, com amparo legal e sob rígido controle (interno e externo), será necessário, antes de tudo, respaldo político de mais alto nível. Algumas capacidades deverão ser aprimoradas. Também será necessário a atualização de regulamentos específicos<sup>26</sup>.

Não obstante as dificuldades, sabe-se que o ganho potencial do emprego adequado dos segmentos operacionais é incomparável, razão pela qual os principais serviços de inteligência deles não prescindem, particularmente no campo externo. A possibilidade de conhecer vulnerabilidades de agentes políticos em outros países e poder priorizar relacionamentos com pessoas ou órgãos que melhor se alinhem com os interesses nacionais costuma resultar em benefícios consideráveis.

#### **4.7. Estabelecimento de mecanismos de cooperação no Sistema**

Um desafio para o SISBIN relaciona-se aos baixos níveis de cooperação envolvendo seus membros. Entre os possíveis mecanismos de fomento à cooperação no SISBIN estão: 1) a criação de forças-tarefa; 2) o estabelecimento de uma única escola de formação da comunidade (como se dava com a antiga Escola Nacional de Informações – ESNI) ou de estreita cooperação e parcerias entre as escolas existentes<sup>27</sup>; e 3) a instituição de “salas de crise” ou “centros de integração” (semelhantes aos *fusion centers* norte-americanos) nos principais órgãos – esses centros seriam locais nas diferentes agências/unidades em que estiverem trabalhando permanentemente representantes dos membros do SISBIN<sup>28</sup>.

Decretos e outras normas infralegais são meios adequados para estruturar esses mecanismos de cooperação. São iniciativas típicas da alçada do Poder Executivo, e não dependem de aprovação do Congresso Nacional para sua implementação.

#### **4.8. Reestruturação legislativa e incremento do controle**

O aprimoramento da inteligência no Brasil passa, ainda, pelo estabelecimento de um arcabouço legislativo que dê respaldo à atividade e garantias aos profissionais que nela atuam em defesa do Estado e da sociedade. Observe-se que, ao se tratar de reforma legislativa (e não normativa), tem-se um processo que envolve a participação do Poder Legislativo. As mudanças podem ser

iniciadas pelo Executivo, por meio de medidas provisórias (mais céleres) ou projetos de lei (cuja tramitação no Parlamento pode durar meses ou até anos).

A lei deve regulamentar de forma clara a atividade de Inteligência, seus limites, o uso de meios e técnicas sigilosos e, ainda, o sigilo nos procedimentos de compras e contratos, na publicação de atos oriundos da comunidade de inteligência<sup>29</sup>. Isso pode ocorrer, em parte, ajustando-se a Lei nº 9.883, de 1999, ou produzindo-se legislação específica para licitações e contratos feitos pelos entes de inteligência.

Tratando-se de operações de inteligência, estas precisam de regulamentação, de modo que os serviços tenham respaldo legal (e controle) para atuar. A esse respeito, já tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 3.578, de 2015, que teve sua origem nas atividades da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), o órgão de controle externo, à época presidida pela Deputada Jô Moraes. O Projeto de Lei que trata de operações de inteligência foi arquivado em 2019, ao final da legislatura.

No que concerne aos profissionais de inteligência, estes necessitam de normas claras que lhes deem respaldo para o exercício regular de suas atribuições, que protejam sua identidade e garantam o sigilo profissional de seus atos. Atualmente, os profissionais dos serviços secretos não têm qualquer garantia para atuar, sobretudo aqueles de operações, o que os põe em situação tremendamente delicada de exposição. Sugere-se uma Lei Geral do Servidor de Inteligência, cuja iniciativa é do Presidente da República e deve ser encaminhada ao Congresso Nacional sob a forma de projeto de lei.

Atenção especial deve ser dada, ainda, à legislação sobre salvaguarda de assuntos sigilosos, que precisa de reforma. Note-se, por exemplo, que as regras referentes a orçamento são as mesmas para toda a Administração pública. É natural que os serviços secretos tenham legislação específica referente a suas previsões e alocações orçamentárias. Recomenda-se, assim, que sejam apresentadas emendas à LAI, o que pode ocorrer por Medida Provisória, Projeto de Lei ou mesmo Projeto de Lei de iniciativa parlamentar.

De nada adiantam reformas na estrutura e funcionamento da Inteligência no Brasil sem mudanças em seus mecanismos de controle, em âmbito interno e externo. Ademais, precisa haver vontade política, tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo para realmente controlar os serviços secretos.

#### **4.9. O desenvolvimento de uma “cultura de inteligência”**

Além das reformas institucionais e normativas, é preciso que se desenvolva uma “cultura de inteligência”, provocando-se uma mudança de percepção sobre o papel e a relevância da Inteligência no Estado democrático, bem como sua total compatibilidade com a democracia. Mudanças culturais devem ocorrer tanto junto à sociedade quanto aos tomadores de decisão (usuários da Inteligência), e também no âmbito da própria comunidade de inteligência, individual e coletivamente.

Não é simples nem rápido mudar percepções individuais e culturas organizacionais. Entretanto, é necessário fazê-lo, uma vez que se pretende uma Inteligência mais efetiva, eficaz e eficiente no serviço prestado. O Escritório do Diretor Nacional de Inteligência pode ter atribuições nesse sentido.

## 5. CONCLUSÕES

Inteligência é fundamental para o devido assessoramento ao processo decisório em distintos níveis. É imprescindível em contextos de conflito, seja em guerras tradicionais, seja diante de crises internas que ameaçam a paz social, a ordem pública e a integridade do Estado e da sociedade.

Democracia nenhuma pode prescindir de um aparato de inteligência eficiente, eficaz e efetivo, com agências que disponham de mandatos claros, missões e competências definidas e limites bem estabelecidos. Esses órgãos devem operar de forma coordenada e cooperando.

No caso específico do Brasil, apesar de avanços ocorridos desde 2016, ainda há muito a ser feito no âmbito da Inteligência. São reformas que possibilitarão ao aparato de inteligência executar adequadamente a sua missão primordial de reunir dados e informações e produzir conhecimentos para subsidiar o processo decisório em distintos níveis, sempre em defesa do Estado e da sociedade.

Apenas com a implementação de uma série de reformas é que a Inteligência brasileira poderá ser efetiva em sua missão. Se não informa a contento, a Inteligência não tem razão de existir. Uma vez que informação é poder, qualquer decisor que esteja mal informado encontra-se em situação tremendamente vulnerável, e pode acabar sucumbindo diante do desagradável imprevisível. Se o líder reclama de que carece de informação relevante, algo deve ser feito para resolver essa situação, e isso passa, necessariamente, por mudanças no aparato de inteligência.

Brasília, maio de 2020.

---

<sup>1</sup> Sherman Kent. *Strategic intelligence for American world policy*. Princeton: Princeton University Press, 1949.

<sup>2</sup> Apesar de alguns autores que escrevem sobre Inteligência no Brasil falarem de “ações encobertas” e “ações clandestinas”, esses termos são completamente alheios à doutrina brasileira de inteligência, não sendo usados pelos profissionais da área no País. No Brasil, fala-se de “operações de inteligência”; o restante constitui terminologia alienígena e sem qualquer emprego pelos brasileiros.

<sup>3</sup> Para maiores informações sobre conceitos, escopo e categorias, funções e outros aspectos teóricos e doutrinários da atividade de inteligência, vide, de Joannisval Brito Gonçalves, *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata*, 6ª edição (Niterói: Impetus, 2018).

<sup>4</sup> “Agência” ou “agência de inteligência”, serviço de inteligência e serviço secreto serão usados como sinônimos neste texto.

<sup>5</sup> Observe-se que o conceito a que se chegou na Lei nº 9.883/1999 foi o melhor que se podia alcançar no final da década de 1990, quando da elaboração de uma norma que estabeleceria a Inteligência na jovem democracia brasileira.

<sup>6</sup> A PNI foi publicada como anexo do Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016.

<sup>7</sup> A ENINT foi publicada como anexo do Decreto sem número de 15 de dezembro de 2017.

<sup>8</sup> Sobre o assunto, vide *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata (op. cit.)*.

<sup>9</sup> Sobre operações de inteligência, convém destacar o Projeto de Lei da Câmara nº 3.578, de 2015, de autoria da Deputada Jô Moraes (PCdoB-MG), que “[e]stabelece procedimentos, penalidades e controle judicial do uso de meios e técnicas sigilosos de ações de busca de informação pela atividade de inteligência de Estado, no âmbito da Agência Brasileira de Inteligência”. Essa proposição, apresentada à época em que Jô Moraes era Presidente da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), é oriunda, segundo a própria autora, de um anteprojeto que lhe foi apresentado pela Associação Internacional para Estudos de Segurança e Inteligência (INASIS). Ao final da legislatura, em 2019, o PL foi arquivado.

<sup>10</sup> De acordo com o item 8.7 da PNI, a expansão da capacidade operacional da Inteligência é um diretriz para o Sistema: “As ações de obtenção de dados sigilosos, visando a contribuir para a neutralização de ameaças à sociedade e ao Estado brasileiros, exigem equipes operacionais altamente capacitadas. Para o melhor aproveitamento e produção de resultados, é imprescindível que essas equipes disponham de recursos materiais, humanos, tecnológicos e financeiros, entre outros, compatíveis com a complexidade das missões que se lhes apresentem. (...) Desse modo, deve ser estudada a viabilidade de expansão da capacidade operacional da Inteligência, sobretudo no que diz respeito ao adequado efetivo de agentes especializados nessa atividade; aos recursos, capacitações e treinamentos necessários à sua execução; e à inserção, no ordenamento jurídico nacional, dos instrumentos que amparem suas atividades”.

<sup>11</sup> Do tenente que comanda um Pelotão de Fronteira no ponto mais extremo da Amazônia Ocidental ao Comandante do Exército, do diretor de um departamento da Administração pública que lide com dados sensíveis ao Presidente da República, todos aqueles que precisam decidir necessitam de informações precisas e confiáveis para formular seu juízo e, nesses casos, a Inteligência é ferramenta de grande relevância. Isso acontece por todo o planeta, tanto em regimes democráticos quanto em sistemas autoritários.

<sup>12</sup> Sobre o assunto, vide *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata* (op. cit.).

<sup>13</sup> Para análise mais detalhada desses problemas, vide, de nossa autoria, “O que fazer com nossos espões? Considerações sobre a atividade de inteligência no Brasil”, in: MENEGUIN, Fernando (org.), *Agenda Legislativa para o Desenvolvimento Nacional*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011, pp. 259-280.

<sup>14</sup> Considerações mais aprofundadas sobre o aprimoramento da atividade de inteligência no Brasil podem ser encontradas em “O que fazer com nossos espões? Considerações sobre a atividade de inteligência no Brasil”, op. cit.

<sup>15</sup> A esse respeito, destaca-se a Proposta de Emenda Constitucional nº 67, de 2012, de autoria do Senador Fernando Collor, arquivada em 2019.

<sup>16</sup> A alocação de pessoal nessas unidades reflete dificuldades administrativas que nem sempre se coadunam com as prioridades de gestão. Há provimento insuficiente de pessoal em estados das regiões Norte e Centro-Oeste, fronteiriços com países de onde provêm drogas e armas, ao passo que algumas superintendências possuem número de pessoal além do necessário.

<sup>17</sup> Portanto, deve a ABIN ser dotada de capacidades que lhe permitam produzir conhecimento para subsidiar decisões governamentais que, por sua vez, visem, por exemplo, à diminuição da oferta de drogas ilícitas e armas provenientes de países vizinhos, à neutralização de organizações criminosas transnacionais e ao combate ao terrorismo.

<sup>18</sup> Há que se levar em conta que a preparação para esse tipo de missão demanda tempo e Estória-Cobertura (EC) profunda. Embora a ABIN conte com pessoal capacitado em ações especializadas e conhecimento de idiomas, a ausência de missões do tipo nos últimos tempos impõe dificuldades adicionais. É recomendável, antes de missão residente no exterior, que o servidor ou a equipe escolhida para tal tarefa sejam treinados em missões temporárias, de maneira a adquirir familiaridade com o ambiente operacional.

<sup>19</sup> Se o Brasil deseja se destacar no turbulento, conflitivo e incerto cenário internacional, deve agir como Potência. E isso se dá, por exemplo, aumentando-se a capacidade de influência junto a outros atores internacionais. A Inteligência tem papel fundamental nesse contexto, mostrando-se instrumento de grande utilidade inclusive para a política externa de um país.

<sup>20</sup> Entenda-se essa “diplomacia assertiva” como a real capacidade do País de, em conformidade com os interesses nacionais, influenciar outros governos.

<sup>21</sup> Mark M. Lowenthal. *Intelligence: from Secrets to Policy*. Washington, D.C.: CQ Press, 2nd ed., 2003, p.45.

<sup>22</sup> A inteligência de sinais corresponde à interpretação, processamento, análise e difusão de informações procedente de comunicações e outros sinais eletro-eletrônicos. Trata-se do termo genérico dado ao processo de interceptação de ondas eletromagnéticas, geralmente referidas como sinais, para uso da inteligência. Sua importância pode ser percebida pelo fato de que, por décadas, o maior orçamento norte-americano de inteligência foi destinado exatamente à agência encarregada de inteligência de sinais naquele país, a *National Security Agency* (NSA).

<sup>23</sup> Michael Herman. *Intelligence Power in Peace and War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 66.

<sup>24</sup> Para maiores informações, vide *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata*, op. cit..

<sup>25</sup> Essa sugestão foi apresentada pela “Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a denúncia de existência de um sistema de espionagem, estruturado pelo governo dos Estados Unidos, com o objetivo de monitorar e-mails, ligações telefônicas, dados digitais, além de outras formas de captar informações privilegiadas ou protegidas pela Constituição Federal (CPIDAESP)”, que ficou conhecida como “CPI da Espionagem”, em seu *Relatório nº 1, de 2014* (BRASIL. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a denúncia de existência de um sistema de espionagem, estruturado pelo governo dos Estados Unidos, com o objetivo de monitorar e-mails, ligações telefônicas, dados digitais, além de outras formas de captar informações privilegiadas ou protegidas pela Constituição Federal - CPIDAESP. “Relatório nº 1, de 2014”, publicado no *Diário do Senado Federal*, em 17 de abril de 2014).

<sup>26</sup> Além do apoio político para as missões, outra dificuldade a ser considerada é o custo de sua implementação. Daí a necessidade de regras específicas para disponibilização e uso da chamada “verba secreta” pelos segmentos de operações. Mesmo sendo mais barata que as atividades que empregam meios tecnológicos (como o uso de satélites e equipamentos de alta tecnologia), a Inteligência produzida a partir de fontes humanas demanda a alocação de recursos (tanto para colaboradores e informantes, quanto para as próprias operações). Normas específicas para o uso de verba secreta precisam, portanto, ser elaboradas.

<sup>27</sup> Entre as escolas de inteligência que existem atualmente no Brasil, cita-se, por exemplo, a Escola de Inteligência (ESINT), a Escola de Inteligência Militar do Exército (ESIMEX), e a Academia Nacional de Polícia (ANP).

<sup>28</sup> Exemplos disso são os Centros de Inteligência criados por ocasião dos grandes eventos de 2013 a 2016.

<sup>29</sup> O fato de ser publicado em extrato não afeta o princípio da transparência, desde que haja um rígido controle desses atos.