

A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NACIONAL E O AMPARO CONSTITUCIONAL*

William Pereira Laport¹

“Se Darwin nos permitisse uma certa ‘liberdade científica’, diríamos que a seleção natural extrapola a sobrevivência do mais forte e passa pela sobrevivência do que tem mais conhecimento” (HAMADA; MOREIRA, 2020).

1. Introdução

Ao longo do mês de julho do corrente ano, um dos assuntos que novamente centrou a atenção da mídia foi a atividade de inteligência nacional. Declarações sugestionando o fim da Agência Brasileira de Inteligência, com o ‘repasso’ de suas atribuições a órgãos de segurança pública federal, pulularam nos mais diversos meios de comunicação (UOL, 2017).

Há, em verdade, uma brecha que permite essas manifestações: a falta de amparo constitucional. Ao folhear as páginas da Constituição Federal de 1988 e revisitar os anais da constituinte que deram azo à atual Carta Magna, verifica-se que não houve menção e previsão à inteligência, seja ela enquanto atividade, produto ou organização. Dessa forma, pondera-se como a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) se preocupou em estabelecer como norma formalmente constitucional a manutenção do Colégio Pedro II na órbita federal (Art. 242, §2º, CF), sem tecer qualquer alusão aos serviços de informação. Diante dessa constatação, o presente manuscrito se presta a esboçar um modelo de resposta a essa inquietude, que há muito intriga e gera falta de segurança a operadores e admiradores da atividade de inteligência, apesar de não possuir a solução para os problemas do mundo, mas importante ferramenta de gestão aliada às demais funções de Estado.

2. Compreendendo a Inteligência

O primeiro ponto a ser levado em consideração reside no fato de que a atividade de inteligência permanece desconhecida e incompreendida, quiçá temida, pela sociedade em geral. Fazer inteligência não se confunde com buscar a verdade² (LOWENTHAL, 2009). Muitas vezes seu objeto pode vir a ser o engodo e a desinformação, aspectos que podem ser vistos em vários exemplos na História.

* Artigo originalmente publicado no OMPV em 23 de agosto de 2022.

¹ Doutorando em Ciências Militares na ECEME.

² A atividade de inteligência se presta a assessorar. Atividade-meio, apta a produzir sem provocação, voltando-se ao futuro e produzindo conhecimentos. Busca a realidade. Diverge da investigação, atividade-fim na busca da autoria e materialidade delitivas, que se volta ao passado pela verdade possível.

A busca por uma definição é tratada em diversos estudos. Desde autores estrangeiros como *Jennifer Sims, Abram Shulsky e Michael Herman*, até autores brasileiros como *Marcos Cepik e Priscila Brandão*, inúmeras pessoas se propuseram a entender os meandros da atividade de inteligência e o que ela importa ao Estado. De forma didática, este artigo adotará a visão clássica de Sherman Kent (1949), a qual propõe que a inteligência pode adquirir a faceta de: (i) produto (conhecimento produzido – resultado do processo de produção de conhecimento e que tem como cliente o tomador de decisão); (ii) organização (estruturas funcionais que atuam na busca do dado negado, na produção de inteligência e na salvaguarda dessas informações) e; (iii) atividade (que assessora o processo decisório com conhecimentos específicos obtidos a partir de dados negados e processados por metodologia própria).

O ordenamento pátrio, por sua vez, classifica a inteligência como atividade, conforme se verifica da conceituação preceituada na legislação ordinária regente:

“(...) 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 sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade do Estado” (BRASIL, 1999).

Sob a ótica da atividade de Estado, a inteligência é voltada, portanto, ao assessoramento de gestores públicos no curso do processo de tomada de decisão, atuando através da “coleta de informação sem o consentimento, a cooperação ou mesmo o conhecimento dos alvos da ação” (CEPIK, 2003), buscando reduzir incertezas. Ademais, as informações coletadas são processadas e transformadas em conhecimentos correntes, atentos à lógica da oportunidade, precisão e objetividade, pautando-se no sigilo a fim de conservar elementos sensíveis, seja protegendo seus meios, fontes e operações ou na compartimentação das informações, limitando seu acesso aos que delas devam tomar conhecimento.

3. A Inteligência Nacional e a *Path Dependence*³

Uma vez compreendida, há que se reconhecer que subsiste sobre a atividade de inteligência uma pecha de temor coletivo ante à recorrente suspeita de se constituir em ferramenta estatal passível de atentar contra os direitos mais fundamentais dos cidadãos. Buscando entender as causas históricas da criação dos serviços de informação ocorridos ao longo do mundo, percebe-se que a principal motivação reside em responder as necessidades dos governantes face a algumas informações (GONÇALVES, 2011). Embora fosse uma função primária, as organizações se mostraram ao longo

³ Pode-se definir *path dependence* como sendo uma situação iniciada em uma *critical juncture*, na qual ocorreu uma tomada de decisão influenciada por *antecedent conditions* e que permaneceu ativa por conta do mecanismo de *self reinforcing*, levando ao *lock-in* institucional (COLLIER; COLLIER 2002).

da história serem instrumentos de dominação e maximização de poder em diferentes contextos nacionais, com uma dupla face: informacional e coercitiva. Tal visão ainda perdura no imaginário popular, gerando uma espécie de path dependence referente às relações de poder que impulsionaram a inteligência em sua gênese.

No Brasil, o Serviço Nacional de Informações (SNI) passou por verdadeiro processo de “demonização”, procedimento que fez com que a atividade de informações fosse encarada como instrumento de cerceamento das liberdades civis e cuja existência, não subsistiria ao Estado Democrático de Direito. Paradoxalmente, o SNI sobreviveu incólume ante a chegada da Nova República, realizando a travessia para a redemocratização junto a todos os processos que se sucederam, desde os debates da constituinte até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que findou por realizar nenhuma menção a atividade de inteligência. O SNI funcionou até março de 1990, quando foi extinto⁴ pelo presidente Fernando Collor de Mello.

Sem um órgão normatizador na década de 1990, a inteligência brasileira permaneceu num limbo institucional de 1990 à 1999, com perda de importância na burocracia e na hierarquia estatal. Esse périplo institucional foi superado apenas com a edição da lei ordinária nº 9.883/99, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e deu luz à Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) como seu órgão central. Em outras palavras, pode-se dizer que o Brasil ficou alijado de um efetivo sistema de informações por um longo período.

Tendo em vista que a atividade de inteligência se dedica a alertar e advertir sobre ameaças que se acercam do governante e maculam interesses nacionais, questiona-se se a ausência de riscos poderia justificar uma inteligência enfraquecida, à margem da estabilidade constitucional.

4. A Inteligência e as Novas Ameaças

A não participação do Brasil em conflitos armados e a inexistência de ameaças efetivas ao Estado brasileiro, poderiam despontar, então, como argumentos adicionais no que tange à falta de reconhecimento dedicado à cultura da inteligência e ao consequente escanteamento da atividade na constituinte e no texto normativo de mais alta hierarquia nacional. Em um mundo globalizado, dotado da imprevisibilidade e incerteza que o caracteriza (VUCA⁵), pressupõe-se cada vez mais

⁴ Extinto pela Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990, convertida na Lei nº 8.028/90.

⁵ Com a queda do Muro de Berlim, quatro pilares passaram a definir o novo cenário: Volatilidade, Incerteza, Complexidade e Ambiguidade, cujas iniciais em inglês (Volatility, Uncertainty, Complexity e Ambiguity) dão nome ao Mundo VUCA. Atualmente, credita-se uma evolução ao termo anteriormente cunhado, com uma mentalidade dos tempos do VUCA superada pela BANI (brittle - frágil, anxious - ansioso, nonlinear - não linear e incomprehensible - incompreensível).

conhecimento, cooperação, coordenação e integração e a atividade de inteligência desponta como elo a propiciar tal colaboração. ***Contudo, contra quem (ou o que) o Brasil deve se prevenir?***

Na mencionada Lei nº 9.883/99, há uma previsão da elaboração de uma Política Nacional de Inteligência (PNI) para regular a atividade de inteligência no país⁶. A PNI, por sua vez, apresenta, de forma ostensiva, as novas ameaças, elencando as que analisa como sendo os principais riscos à segurança da sociedade e do Estado:

- “6.1 Espionagem (...)
- 6.2 Sabotagem (...)
- 6.3 Interferência Externa (...)
- 6.4 Ações contrárias à Soberania Nacional (...)
- 6.5 Ataques cibernéticos (...)
- 6.6 Terrorismo (...)
- 6.7 Atividades ilegais envolvendo bens de uso dual (...)
- 6.8 Armas de Destruição em Massa (...)
- 6.9 Criminalidade Organizada (...)
- 6.10 Corrupção (...)
- 6.11 Ações contrárias ao Estado democrático de direito (...)” (BRASIL, 1999).

Verifica-se, portanto, que a PNI estabelece diversas ameaças com potencial periculosidade. Contudo, para responder aos desafios propostos, há a necessidade de sedimentar o marco legal da inteligência estratégica nacional, sobretudo com a constitucionalização da matéria, a fim de fortalecê-la, estabilizando-a no seio da democracia brasileira.

Na busca por uma eficaz resposta às ameaças elencadas, há a constante preocupação com o aperfeiçoamento da inteligência, enquanto instituição de Estado, a fim de que não haja rupturas e descontinuidades que possam afetá-la, enquanto atividade ou processo, sob risco de o produto, conhecimento produzido, não se apresentar oportuno, preciso e objetivo como desejado ou necessário.

5. Considerações Finais

Do ponto de vista organizacional, os serviços de inteligência são agências governamentais responsáveis pelo processo de produção de conhecimento, subsidiando a tomada de decisões dos governantes nos mais diversos níveis de decisão.

A despeito da existência de práticas obscuras dos serviços de informações no passado, a atividade de inteligência adquiriu uma nova escala operacional, tornando-se uma organização profissional e permanente do Estado moderno. ***Contudo, até quando?***

O questionamento é constantemente reavivado, muito se deve em razão da marginalização da matéria na Constituição Federal, com falta de amparo constitucional a resguardá-la. Sem um

⁶ Decreto Presidencial nº 8.793/2016.

arcabouço legal sólido (pétreo), desenha-se uma realidade de vulnerabilidade e constante ameaça à atividade de inteligência como organização, que teme por rupturas e descontinuidades no desempenho de sua função imprescindível ao governante.

Ante o exposto, urge que a atividade de inteligência seja elevada ao status constitucional, a fim de que obtenha o reconhecimento de função essencial e perene, ademais de estratégica, no concerto das instituições de Estado. É necessário, portanto, que se faça um esforço no sentido de buscar seu fortalecimento por meio da constitucionalização - assegurando uma maior estabilidade e remodelando, assim, seu *path dependence*.

Referências:

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999 - Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências.** Brasília: Casa Civil, 1999.

COLLIER, R. B.; COLLIER, D. **Shopping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America.** Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002.

CEPIK, M. A. C. **Espionagem e democracia.** Rio de Janeiro: FGV. 2003.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de inteligência e legislação correlata.** 2ª Ed. Niterói: Impetus, 2011.

HAMADA, Hélio Hirashi; MOREIRA, Renato Pires. **Teoria e práticas de inteligência de segurança pública.** 1.ed. São Paulo: D'Plácido, 2020.

KENT, Sherman. **Strategic intelligence for American world policy.** Princeton: Princeton University Press, 1949.

LOWENTHAL, M. M. **Intelligence: from secrets to policy.** Washington-D.C: Library of Congress, 2009.

SHULSKY, A. N., Schmitt, G. J. **Silent Warfare: understanding the world of intelligence.** Washington D.C: Potomac Books, 2002.

SIMS, Jennifer. **What is Intelligence: Information for decision makers.** In: GODSON, Roy. US Intelligence at the crossroads: agendas for reform. Washington D.C: Brasey`s, 1995.

UOL. **É preciso fechar a ABIN.** UOL, 10 de junho de 2017. Disponível em: <https://oantagonista.uol.com.br/brasil/e-preciso-fechar-a-abin/>. Acesso em: 26 de julho de 2022